Tribunal de Contas da União

Secretaria das Sessões

ATA Nº 44, DE 21 DE OUTUBRO DE 2009

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

APROVADA EM 22 DE OUTUBRO DE 2009
PUBLICADA EM 23 DE OUTUBRO DE 2009

ACÓRDÃO Nº 2443 a 2448, 2449 a 2483

ATA Nº 44, DE 21 DE OUTUBRO DE 2009
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidente: Ministro Ubiratan Aguiar
Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
Secretário das Sessões: AUFC Odilon Cavallari de Oliveira
Subsecretário do Plenário em substituição: TEFC Alison Aparecido Martins de Souza

À hora regimental, com a presença dos Ministros Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro; dos Auditores Marcos Bemquerer Costa (convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira; e do Representante do Ministério Público, Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado; o Presidente declarou aberta a sessão ordinária do Plenário.

Foram registradas as ausências do Ministro Augusto Nardes e do Auditor Augusto Sherman Cavalcanti, ambos por motivo de férias.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou as Atas nºs 42 e 43, relativas à sessão ostensiva, ocorrida em 14 de outubro de 2009, e à sessão comemorativa da posse do Ministro José Múcio Monteiro, em 20 de outubro de 2009, respectivamente (Regimento Interno, artigo 101).

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

Os anexos das atas, de acordo com a Resolução nº 184/2005, estão publicados na página do Tribunal de Contas da União na Internet.

COMUNICAÇÕES (v. inteiro teor no Anexo I a esta Ata)

Da Presidência: (v. inteiro teor no Anexo I a esta Ata)

- Comunicou o atendimento à solicitação do Ministro da Justiça que requereu a cessão do Auditor Federal de Controle Externo Carlos Roberto Takao Yoshioka (matrícula 3065-1), lotado no Serviço de Gestão de Informações Estratégicas para as Ações de Controle Externo, para o exercício do cargo de Coordenador-Geral de Articulação Institucional do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça, DAS 101.4., naquele Ministério.

- Comunicou a edição, de 19/10 a 13/11/2009, de mais uma edição do Curso de "Licitações e Contratos Administrativos", a ser realizado na modalidade de Ensino a Distância (EaD), voltado à capacitação de gestores públicos, com o objetivo de apresentar noções relativas ao processo de licitações e aos contratos administrativos, constantes da Lei 8.666/93. Externa agradecimentos à Controladoria Geral da União, pela prestimosa colaboração ao disponibilizar parte essencial dos conteúdos do curso.

- Comunicou a participação de delegação do Tribunal, por ele chefiada, em reunião do Grupo de Trabalho da Intosai sobre Dívida Pública, realizada em Kiev, na Ucrânia, entre os dias 6, 7 e 8 do presente mês. Destacou a participação da mencionada delegação nas discussões sobre dívida pública e passivos contingentes e a assunção da liderança da equipe que irá trabalhar em projeto de investigação de longo prazo para avaliação de sistemas de informação relacionados ao gerenciamento da dívida pública. Informou que, na ocasião, encontrou-se com o presidente da Câmara de Contas da Ucrânia, que tem particular interesse em intercâmbio técnico com o Tribunal, e com a direção da Agência Nacional Espacial Ucraniana – NSAU, contraparte ucraniana no tratado de cooperação bilateral entre o Brasil e aquele país para utilização do veículo de lançamento Cyclone 4 no Centro de Lançamento de Alcântara.

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com o parágrafo único do artigo 28 do Regimento Interno e nos termos da Portaria da Presidência nº 126/2009, realizou-se sorteio eletrônico dos seguintes processos:

Data do sorteio: 15/10/2009

Processo: 001.753/2002-3
Interessado: SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - MF
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 003.144/2007-1
Interessado: PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO - 21ª REGIÃO/RN - MPT/MPU
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 004.525/2006-4
Interessado: Prefeitura Municipal de Belém - PB, SECRETARIA DE INFRA-ESTRUTURA HÍDRICA - MI
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 008.685/2006-6
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 011.128/2004-8
Interessado: FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - MDS
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 013.780/2007-4
Interessado: SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO - ADMINISTRAÇÃO NACIONAL - MDS
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 014.995/2006-4
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 024.641/2008-7
Interessado: FNDE/Fundo Nacional de Desevolvimento da Educação - Fnde, Prefeitura Municipal de Cristinápolis - SE
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 026.437/2008-2
Interessado: FNDE/Fundo Nacional de Desevolvimento da Educação - Fnde
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 029.359/2008-8
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Data do sorteio: 20/10/2009

Processo: 000.373/2007-0
Interessado: Prefeitura Municipal de Conceição da Barra - ES, Eduardo Malheiros Fonseca
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 000.427/2008-1
Interessado: Prefeitura Municipal de Paracuru - CE
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 000.574/2000-1
Interessado: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL (EXTINTA)
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 000.786/2001-1
Interessado: RECICOL, /RECICOL RECIFE CONSTRUCOES LTDA
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 001.648/2009-5
Interessado: NETVISION TECNOLOGIA E SISTEMAS DE SEGURANÇA LTDA./NETVISION TECNOLOGIA E SISTEMAS DE SEGURANÇA LTDA.
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 001.832/2008-8
Interessado: Identidade preservada (art. 55, § 1º, da Lei nº 8.443/92 c/c art. 66, § 4º, da Resolução nº 136/2000 - TCU).
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 002.555/2009-9
Interessado: Prefeitura Municipal de Varzelândia - MG, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (VINCULADOR)
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 004.269/2005-4
Interessado: SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS - MDIC
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 005.194/2004-8
Interessado: SECEX-MA/SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO NO MA
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)

Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 006.209/2009-8
Interessado: DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL - MJ
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 009.763/2005-0
Interessado: Prefeitura Municipal de Pau Brasil - BA, FNDE/Fundo Nacional de Desevolvimento da Educação - Fnde
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 010.288/2004-7
Interessado: FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL - MinC
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 011.627/2002-1
Interessado: Min. do Meio Ambiente, dos Rec. Hídricos e da Amazônia Legal (EXCLUÍDA), /IMPRECOL INDÚSTRIA DE PREMOLDADOS DE CONCRETO LTDA
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 011.903/2002-6
Interessado: Prefeitura Municipal de São Francisco de Itabapoana - RJ
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 012.720/2004-7
Interessado: PROCURADORIA DA UNIÃO/PI - AGU/PR, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (VINCULADOR), Prefeitura Municipal de Curimatá - PI, SFCI/SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO e outros
Motivo do sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 014.149/2007-6

Interessado: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - MEC, Prefeitura Municipal de Carauari - AM
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 015.833/2008-7
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Processo: 015.928/2004-0
Interessado: Nabor Teles da Rocha Junior, SUP. REGIONAL NO RIO DE JANEIRO/DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL
Motivo do sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 016.631/2006-0
Interessado: Prefeitura Municipal de Araporã - MG
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 016.811/2005-0
Interessado: FNDE/Fundo Nacional de Desevolvimento da Educação - Fnde
Motivo do sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 017.454/2000-9
Interessado: GOVERNO DO ESTADO DO RN
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 017.599/2008-1
Interessado: COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA/CNEN
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 018.120/2007-6

Interessado: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - MEC, Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe - BA
Motivo do sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 019.393/2007-8
Interessado: SFCI/SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AUGUSTO NARDES

Processo: 019.722/2008-6
Interessado: MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (VINCULADOR), SENAC/SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Deliberação em relação)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 020.171/2005-6
Interessado: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (VINCULADOR)
Motivo do sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 020.414/2008-0
Interessado: Prefeitura Municipal de Iramaia - BA, FNDE/Fundo Nacional de Desevolvimento da Educação - Fnde
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Processo: 021.921/2006-0
Interessado: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - MF
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 1a. Câmara
Relator sorteado: Ministro VALMIR CAMPELO

Processo: 022.930/2006-4
Interessado: TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - TRE/RN - JE
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 023.892/2008-2

Interessado: CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO/CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Processo: 024.403/2006-9
Interessado: MINISTÉRIO DA DEFESA/COMANDO DA AERONÁUTICA (VINCULADOR)
Motivo do sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Processo: 029.081/2008-2
Interessado: MINISTÉRIO DA CULTURA (VINCULADOR), Lázara Maria da Felicidade Ribeiro Lemos
Motivo do sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou as relações de processos a seguir transcritas e proferiu os Acórdãos de nºs 2443 a 2448, incluídos no Anexo II desta Ata.

RELAÇÃO Nº 41/2009 – Plenário
Relator – Ministro VALMIR CAMPELO

ACÓRDÃO Nº 2443/2009 - TCU - Plenário

Considerando o pedido de dilação de prazo, encaminhado pelo Gerente Regional da GRA/MF/RR, Sr. Gilmar Horta Thomé, por meio do Ofício nº 1478/2009/DRH/GRA/MF/RR, datado de 21.09.2009, solicitando prorrogação de prazo, para atendimento das determinações constantes dos itens 9.6 e 9.7.1 do Acórdão nº 1496/2009-TCU-Plenário;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, "e" do Regimento Interno, em autorizar a prorrogação de prazo, por 60(sessenta) dias, a contar da ciência deste acórdão:

1. Processo TC-019.799/2007-3 (TOMADA DE CONTAS - Exercício: 2006)
1.1. Apensos: 001.537/2004-5 (REPRESENTAÇÃO); 013.668/2006-6 (REPRESENTAÇÃO)
1.2. Responsáveis: Angela Solange Barreto Brasil (225.190.922-20); Antonio Ribeiro da Silveira (352.681.072-91); Augusto Jorge Ferreira Lima (153.954.722-15); Gesse Santana Borges (310.151.741-91); Gilmar Horta Thome (074.656.532-15); Izete Nascimento Viana (112.357.132-53); Jose Ferreira de Alencar (149.802.232-49); Maria Caetano da Mota (465.749.136-91); Maria Cirlana da Silva Nascimento (193.355.982-91); Nara Dieny Rodrigues de Lira Costa (241.721.972-72); Paulo Roberto Campos Moreira (410.383.551-68); Rosilda Leandro da Silva (074.721.962-15); Ternilson de Souza Santos (287.403.002-34)

1.3. Órgão/Entidade: Gerência Regional de Administração/RR - MF
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - RR(SECEX-RR)
1.5. Advogado constituído nos autos: Marcela Medeiros Queiroz Franco Santos, OAB/RR nº 433.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 44/2009 – Plenário
Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 52/2009 – Plenário
Relator – Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

ACÓRDÃO Nº 2444/2009 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 143, inciso V, "a", e 218, do Regimento Interno/TCU, em expedir quitação ao Sr. Paulo Roberto Tannus Freitas, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi imputada pelo Acórdão 1.460/2006-TCU-Plenário, adotar a medida relacionada no subitem 1.6, e determinar o arquivamento dos autos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

Quitação relativa ao subitem 9.1 do Acórdão 1.460/2006, proferido pelo Plenário, em Sessão de 16/8/2006, Ata nº 33/2006, cujo valor foi reduzido para R$ 5.000,00 pelo item 9.2 do Acórdão 2.190/2007-TCU-Plenário, Ata 43/2007, Sessão de 17/10/2007:

Valor original do débito:	Data de origem do débito:
R$ 5.000,00	17/10/2007

Valores recolhidos:	Datas dos recolhimentos:
R$ 212,44	2/4/2008
R$ 214,59	5/5/2008
R$ 215,82	5/6/2008
R$ 217,61	8/7/2008
R$ 360,38	7/8/2008
R$ 220,53	8/9/2008
R$ 221,75	23/10/2008
R$ 222,75	28/11/2008
R$ 228,92	29/12/2008
R$ 449,78	27/02/2009
R$ 209,97	2/4/2009

1. Processo TC-002.056/2003-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Arnaldo Nogueira de Lima (394.952.646-34); Coaracy Jorge Carneiro Serra (107.113.253-91); Edinéia de Farias Estrela (316.843.861-87); Ivete Verdelli Costa (019.573.298-74); Joana Darc França Soares (091.392.651-53); Júlio Alexandre Barcelos (890.901.101-78); Maria Eloísa Santos Simoni (121.591.581-00); Maria Eugênia Bandeira (338.996.221-20); Paulo Roberto Tannus Freitas (080.038.905-00); Raul Christiano de Sanson Portella (010.946.377-34)

1.2. Interessado: 4ª Secretaria de Controle Externo – TCU
1.3. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social - MPS
1.4. Unidade Técnica: 5ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-5)
1.5. Advogado constituído nos autos: não há.
1.6. Alertar o Sr. Paulo Roberto Tannus Freitas da existência de registro no Siafi de pagamento de R$ 210,43, em 29/4/2008, referente ao TC 002.562/2003-0, quantia que ultrapassa o valor necessário ao pagamento da multa que lhe foi aplicada nesse processo, sendo-lhe franqueada a apresentação de pleito, devidamente acompanhado de justificativas, com vistas ao saneamento dessa falha.

Ata n° 44/2009 – Plenário
Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 46/2009 – Plenário
Relator – Ministro BENJAMIN ZYMLER

ACÓRDÃO Nº 2445/2009 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso V, e 39 da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 1º, inciso VIII; 140, 143, 259, inciso II e 260, parágrafo 1º, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 155/2002, ACORDAM, por unanimidade, em tornar insubsistente o Acórdão n.º 506/2006-Plenário para prejudicada a apreciação das aposentadorias de Benedito Cesário Lopes e Maria Fonseca de Miranda, por perda de objeto, e legais as aposentadoria dos demais servidores, ressalvando que Celso Rodrigues de Oliveira não mais percebe a vantagem prevista no inciso II do art. 192 da Lei n.º 8.112/1990 e a diferença pessoal da Lei n.º 9.421/1996 e Maria Fernandes Barbosa não mais recebe cumulativamente as vantagens "GRG", "GADF" e "quintos".

1. Processo TC-017.691/2004-6 (APOSENTADORIA)
1.1. Interessados: Antônio Henrique de Carvalho Ribeiro (111.195.516-68); Antônio Francisco Pereira (090.711.136-04); Antônio de Paula Oliveira (109.504.516-49); Benedito Cesário Lopes (009.561.711-68); Celso Rodrigues de Oliveira (010.549.101-20); Eliete Torres Conceição (032.846.031-15); Francisca Chagas de Lima Neves (104.632.322-91); Iliene Laurinda de Lima e Silva (091.670.056-91); Maria Fernandes Barboza (078.246.531-53); Maria Fonseca de Miranda (009.084.016-04); Rosilene de Souza Castro (022.766.742-53)
1.2. Órgão/Entidade: Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 1ª Região/DF
1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP)
1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2446/2009 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, com fundamento no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno, considerando que o processo cumpriu o objetivo para o qual foi constituído, ACORDAM, por unanimidade, em ordenar o arquivamento do processo a seguir relacionado

1. Processo TC-014.542/2006-9 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Interessado: Onyx Dornelles Lorenzoni (210.259.320-72)
1.2. Órgão/Entidade: Ministério das Comunicações (vinculador); Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel - Sede - MC
1.3. Unidade Técnica: Sec. de Fiscalização de Desestatização(SEFID)
1.4. Advogado constituído nos autos: não há.
1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 44/2009 – Plenário
Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária

RELAÇÃO Nº 41/2009 – Plenário
Relator – Auditor MARCOS BEMQUERER COSTA

ACÓRDÃO Nº 2447/2009 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 36 da Resolução/TCU n. 191/2006, em determinar o desapensamento do TC-017.351/2005-2 deste processo e encaminhá-lo (TC-017.351/2005-2) ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, com vistas à apreciação dos Embargos de Declaração opostos contra o Acórdão n. 2.274/2009 – TCU – Plenário, Sessão de 30/9/2009, Ata n. 40/2009:

1. Processo TC-001.816/2004-1 (CONSULTA)
1.1. Apensos: 023.986/2006-4 (Consulta); 017.351/2005-2 (Consulta).
1.2. Interessado: Comissão de Finanças e Tributação – Câmara dos Deputados
1.3. Órgão/Entidade: Câmara dos Deputados
1.4. Unidade Técnica: Sefip.
1.5. Advogado constituído nos autos: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2448/2009 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea **e**, e 183, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em prorrogar, por mais 60 (sessenta) dias, a partir do término do prazo inicialmente concedido, os prazos para que os Srs. Demétrio Paulo Torres e Damião Rodrigues Pita apresentem as razões de justificativa referentes às audiências constantes dos subitens 9.4.1, 9.4.2 e 9.4.3 do Acórdão n. 1.858/2009 – Plenário e para que a EIT Empresa Técnica S.A. manifeste-se quanto à oitiva promovida pelo subitem 9.2 do referido **decisum**:

1. Processo TC-009.352/2009-8 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTOS)
1.1. Interessado: Congresso Nacional.
1.3. Órgão/Entidade: Secretaria Municipal de Obras e Viação de Natal/RN
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Norte (Secex/RN).

1.5. Advogados constituídos nos autos: Vanessa Xavier de Azevedo Fernandes, OAB/RN n. 7.500; e Fabrício de Castro Oliveira, OAB/BA n. 15.055.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2449 a 2483 a seguir transcritos, incluídos no Anexo III desta Ata, juntamente com os relatórios, votos e pareceres em que se fundamentaram.

ACÓRDÃO Nº 2449/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.996/2008-1.
2. Grupo II - Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em processo de Representação)
3. Interessada: Consultoria, Métodos, Assessoria e Mercantil S.A. - CMA
4. Órgão: Secretaria do Tesouro Nacional - STN
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Advogados constituídos nos autos: Thaís da Costa (OAB/DF 24.823); Paulo Henrique Spirandeli Dantas (OAB/SP 197.479); Renato Pereira Stetner (OAB/SP 119.073); Daniel Bushatsky (OAB/SP 270.767); Danúbia Souto Santos (OAB/DF 24.823); Fernando A. Albino de Oliveira (OAB/SP 22.998); José Alberto Fernandes Lourenço (OAB/SP 143.483); André Ferrarini de Oliveira Pimentel (OAB/SP 185.441); Maurício Boudakian Moysés (OAB/SP 221.705); Ariovaldo Barbosa Pires Junior (OAB/SP 214.089); Sérgio Zahr Filho (OAB/SP 154.688); Marina Fochesato Cintra (OAB/SP 195.413); Bruno Rocha Nagli (OAB/SP 156.728); Adriana Mourão Nogueira (OAB/DF 16.718); Dáfini de Araújo Perácio Monteiro (OAB/DF 25.987); Olavo Marchetti Torrano (OAB/SP 131.088); Mariana Uemura Sampaio (OAB/SP 150.360); Ana Paula Ganzaroli Martins Seisdedos (OAB/SP 234.159); Mario José Silva Paz (OAB/SP 160.323)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação que nesta etapa processual cuida de embargos de declaração opostos em relação ao Acórdão nº 2.092/2009-Plenário, mediante o qual este Tribunal não conheceu de embargos de declaração opostos em relação ao Acórdão nº 1.492/2009-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, por preencherem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, § 1º, da Lei 8.443/92 e no art. 287, § 1º, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação à empresa Consultoria, Métodos, Assessoria e Mercantil S.A. – CMA, à Secretaria do Tesouro Nacional – STN e à Agência Estado S.A.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2449-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2450/2009 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.122/2006-9 (com 16 volumes e 76 anexos em 133 volumes).

1.1. Apensos: 014.814/2007-9 (com 1 volume e 3 anexos) e 006.925/2008-1 (com 5 anexos).

2. Grupo II – Classe V – Relatório de Levantamento de Auditoria.

3. Interessado: Congresso Nacional.

4. Entidades: Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU e Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – Metrofor.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral).

7. Unidade Técnica: Secob e Secex/CE.

8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Sales (OAB/DF 28.108), André Luiz Pinheiro Guimarães (OAB/DF 8.108), Felipe Barreira Uchôa (OAB/CE 12.639), Francisco de Freitas Ferreira (OAB/MG 89.353), Franklin Viana Moreira, (OAB/CE 3.179), Jonas Cecílio (OAB/DF 14.344), José Aurilo Cavalcante Lima (OAB/CE 2.694), Laysa Maria Viana de Albuquerque (OAB/CE 10.602), Luciana Mendes Lobo (OAB/CE 18.266), Marcelo Memória (OAB/CE 14.407), Maria Eliane Farias Freire (OAB/CE 6.157), Rodolfo Licurgo (OAB/CE 10.144), Sávio Carvalho Cavalcante (OAB/CE 16.215), Thatiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154), Valmir Pontes Filho (OAB/CE 2.310) e outros arrolados às fls. 2.386/2.387 do vol. 11, 2.489/2.490, 2.494/2.499 e 2.511 do vol. 12, 6 do anexo 70 e 10/11 do anexo 71.

8.1. Interessada em sustentação oral: Patrícia Guércio Teixeira Delage (OAB/MG 90.459).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria efetuado pela Secex/CE, no âmbito do Fiscobras/2006, junto à Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – Metrofor com vistas a fiscalizar a execução das obras alusivas à implantação do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza/CE.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. no que se refere ao sobrepreço tratado nos presentes autos, acolher parte das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, assim como dos esclarecimentos prestados pelas empresas reunidas em consórcio para a execução do contrato 014/Metrofor/1998;

9.2. considerar improcedente o pedido de "revisão da medida cautelar" formulado pela Metrofor, haja vista a mudança de cenário decorrente, em especial, da alternativa de proteção ao erário ora adotada;

9.3. permitir que a Metrofor, a seu critério, enquanto não se formalizar a repactuação do contrato 014/Metrofor/1998 nos termos determinados no subitem 9.5.1 deste acórdão, desconsidere, para fins de

cálculo das quantias a serem retidas, os valores atinentes a material rodante e sistemas fixos, sem prejuízo à adoção dos cuidados necessários à boa guarda e ao bom emprego dos recursos públicos federais destinados no âmbito do contrato 014/Metrofor/1998 àqueles itens, principalmente em decorrência das dificuldades contratuais relatadas nos autos no que tange ao material rodante, cuja responsabilidade pelo fornecimento recai sobre o Consórcio QGCC, em especial sobre a empresa Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda.;

9.4. considerar prejudicada a audiência determinada no subitem 9.2.1.9 do acórdão 3.070/2008-Plenário, visto que o exame da irregularidade a que se refere será empreendida na tomada de contas especial cuja instauração ora se determina;

9.5. determinar à Metrofor que:

9.5.1. no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência do presente acórdão, firme novo aditivo ao contrato 014/Metrofor/1998 de maneira a limitar, para pagamentos futuros, os preços dos 42 itens objeto de análise de sobrepreço aos valores de referência lançados às fls. 18/19 do anexo 76, encaminhando a este tribunal cópia do termo de aditamento;

9.5.2. até que se assine o novo termo aditivo mencionado acima, tome como parâmetro de cálculo para as próximas faturas os preços de referência a que se refere o subitem precedente, retendo as diferenças porventura verificadas, sem prejuízo à possibilidade de substituição da retenção de pagamentos por seguro-garantia ou fiança-bancária que atenda aos requisitos descritos no subitem 9.1.3 do acórdão 3.070/2008-Plenário;

9.5.3. abstenha-se de incluir no cálculo da repactuação e das retenções que eventualmente a precedam os valores relacionados aos pagamentos indevidos efetuados anteriormente ao presente acórdão, os quais serão tratados em processo de tomada de contas especial, nos termos definidos no subitem 9.6 infra;

9.5.4. exija do consórcio executor do contrato 014/Metrofor/1998 que, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência desta deliberação, apresente documentos que comprovem a compatibilidade entre a realidade da obra e os custos de administração local computados no BDI, com caracterização precisa dos profissionais que embasaram o valor mensal dos encargos pagos, com respectivos salários, incluindo, ainda, detalhamento do restante dos custos que integram o serviço, vedando-se a composição sob unidade "verba" ou similar, haja vista a possibilidade de comprovação específica de todos seus componentes mediante carteiras de trabalho, contracheques, GFIP, RAIS, entre outros documentos hábeis;

9.5.5. com relação aos documentos a que se refere o subitem anterior, encaminhe-os a este tribunal em 5 (cinco) dias contados do término do prazo dado ao aludido consórcio, para serem juntados à tomada de contas especial cuja instauração ora se determina;

9.5.6. até o julgamento final do mérito da referida tomada de contas especial, mantenha as retenções, seguros garantias e fianças bancárias até agora implementadas, inclusive aquelas decorrentes do cumprimento ao subitem 9.5.2 supra;

9.5.7. com a celeridade que o caso requer, tome as providências cabíveis com relação ao agravo de instrumento 99827-CE interposto pelas construtoras Queiroz Galvão e Camargo Corrêa junto ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em que pleiteiam sejam eximidas da obrigação de dar continuidade à execução do contrato 014/Metrofor/1998 nas condições impostas por este tribunal de contas;

9.5.8. ao dar cumprimento ao subitem anterior, atente principalmente ao fato de que não mais subsistem, com a prolação do presente acórdão, as principais circunstâncias fáticas nas quais se basearam as construtoras Queiroz Galvão e Camargo Corrêa nos autos do agravo em comento, quais sejam, a suposta grande monta dos valores retidos e a ausência de pronunciamento definitivo posterior à análise das justificativas apresentadas pelas referidas empresas;

9.6. determinar a constituição de processo apartado de tomada de contas especial, mediante extração de cópia integral dos presentes autos, encaminhando-o à Secob para que:

9.6.1. com base nos preços de referência lançados às fls. 18/19 do anexo 76 destes autos, quantifique os prejuízos incorridos no âmbito do contrato 014/Metrofor/1998, referentes aos pagamentos efetuados até a prolação do presente **decisum**;

9.6.2. verifique a ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro no contrato 014/Metrofor/1998 decorrente da eventual ocorrência de "jogo de planilhas" após a assinatura de aditivos contratuais;

9.6.3. após transcorrido o prazo dado à Metrofor para atendimento ao subitem 9.5.5 supra, verifique se há nos autos justificativas plausíveis quanto ao percentual de BDI adotado no contrato 014/Metrofor/1998, manifestando-se sobre eventual sobrepreço decorrente, inclusive, da adoção de BDI para remuneração de fornecimento de materiais que, a princípio, deveria ter sido diferenciado do BDI aplicado aos serviços de engenharia em geral;

9.6.4. uma vez quantificado o débito, promova a apuração de responsabilidades e a respectiva citação dos envolvidos;

9.7. determinar à Secex/CE que acompanhe o andamento das obras alusivas à implantação do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza/CE, mormente no que concerne a eventuais modificações de projetos e assinaturas de novos termos aditivos e ao cumprimento desta deliberação;

9.8. encaminhar cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam:

9.8.1. à Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informando-a de que, com relação ao contrato 014/Metrofor/1998, respectivo à implantação do trecho sul do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza/CE, apesar das falhas detectadas, não se mostra recomendável, no momento, o bloqueio de recursos orçamentários para o empreendimento em tela, haja vista a adoção de medidas destinadas a resguardar o erário federal;

9.8.2. ao Ministério das Cidades, à Companhia Brasileira de Trens Urbanos e ao Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Ceará;

9.8.3. à Advocacia-Geral da União e à Consultoria Jurídica do TCU, juntamente com cópia dos elementos de fls. 2.676/2.697 do vol. 13, para que adotem as medidas que julgarem necessárias em complemento às determinações contidas nos subitens 9.5.7 e 9.5.8 deste **decisum**;

9.9. dar ciência dos termos do presente acórdão aos responsáveis ouvidos em audiência acerca do sobrepreço tratado nestes autos, assim como ao consórcio contratado para a execução das obras do Metrô de Fortaleza/CE, esclarecendo-lhes que, não obstante o caráter meritório da decisão ora proferida, os custos, quantitativos e composições apresentados pelos responsáveis e pelo consórcio em relação aos quais houve aceitação por parte da Secob sem maiores questionamentos poderão ser alvo de nova aferição no processo de tomada de contas especial cuja instauração ora se determina;

9.10. tendo em vista a possibilidade de se constatar, no âmbito da tomada de contas especial cuja instauração ora se determina, a ocorrência de "jogo de planilha" decorrente, entre outros, da assinatura do 11º termo aditivo ao contrato 014/Metrofor/1998, juntar cópia do presente acórdão, assim como do relatório e voto que o precedem, ao TC 007.790/2009-1, cujo relatório de auditoria, referente ao Fiscobras/2009, indica que o referido termo aditivo consta do escopo daquela fiscalização;

9.11. restituir os presentes autos ao relator **a quo** para que seja dado prosseguimento ao feito.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2450-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e José Jorge.

13.3. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2451/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-018.213/2009-3.

2. Grupo II- Classe II – Solicitação do Congresso Nacional.

3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em face da Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 76/2009, formulada pelo senhor Deputado Federal Ronaldo Caiado (Ofício nº 320/2009/CFFC-P, de 6/8/2009).

4. Unidades jurisdicionadas: Banco do Brasil S.A. (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF).

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: 2ª Secretaria de Controle Externo (2ª SECEX).

8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional, em que o senhor presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ilustre Deputado Federal Silvio Torres, submete à apreciação do TCU proposta aprovada por aquele órgão do Legislativo (Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 76/2009), de autoria do senhor Deputado Federal Ronaldo Caiado, no sentido de que a sobredita comissão "adote as medidas necessárias para a realização de fiscalização e controle – com o auxílio do Tribunal de Contas da União – sobre os atos praticados com amparo na Lei nº 11.908, de 2009, que autoriza o Banco do Brasil S/A e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, c/c o art. 38, inciso I, da Lei n.º 8.443/1992, e ainda com os arts. 231 e 232, inciso III, do Regimento Interno/TCU e art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU nº 215/2008, em:

9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional;

9.2. determinar à 2ª Secex que, nas auditorias em andamento e em futuras auditorias a serem realizadas com o objetivo de examinar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos praticados com base na Lei 11.908/2009, organize os trabalhos de auditoria de forma que os relatórios contemplem a estrutura sugerida pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos reproduzidos no item 4 do voto condutor deste acórdão, em consonância com o art. 14, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008;

9.3. fixar o prazo de até 180 dias, contados desde a autuação deste processo (7/8/2009), para o atendimento da solicitação em causa, tendo em vista o disposto nos arts. 14, inciso I, e 15, inciso II, também da Resolução-TCU nº 215/2008;

9.4. informar ao senhor Ministro Aroldo Cedraz sobre a presente solicitação, requisitando a Sua Excelência cópia do relatório constante do TC-030.037/2008-7, de sua relatoria, para juntada a este feito, ante o disposto no art. 13 da sobredita Resolução-TCU nº 215/2008;

9.5. enviar cópia da peça reportada no item anterior à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, a título de informação inicial a respeito das verificações já procedidas pelo TCU em torno da matéria ora apreciada, com o esclarecimento de que, tão logo concluídos os exames decorrentes da presente solicitação, bem assim da representação objeto do TC-028.935/2008-4, ser-lhe-ão enviados igualmente os resultados correspondentes;

9.6. determinar a juntada de cópia do pedido em apreço (PFC nº 76/2009) ao TC-028.935/2008-4, para subsidiar a fiscalização da qual ele cuida, dando conhecimento disso ao relator, senhor Ministro Raimundo Carreiro, nos termos do art. 13 da supracitada Resolução-TCU nº 215/2008;

9.7. determinar a extensão, ao TC-030.037/2008-7 e ao TC-028.935/2008-4, dos seguintes atributos: urgência, tramitação preferencial, apreciação pelo plenário e na forma unitária (cf. art. 14, inciso III, da mesma Resolução-TCU nº 215/2008);

9.8. determinar a juntada de cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, aos processos correlatos (TC-030.037/2008-7 e TC-028.935/2008-4);

9.9. dar ciência das mesmas peças (relatório, voto e acórdão) às seguintes autoridades interessadas: Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Presidente do Banco do Brasil e Presidente da Caixa Econômica Federal;

9.10. restituir estes autos à 2ª SECEX, para as providências a seu cargo.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2451-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Revisor), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2452/2009 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC-005.470/2008-5 c/2 Volumes e 1 Anexo (c/1 Volume)
2. Grupo I, Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Promotor de Justiça Marco Aurélio Ribeiro (Promotoria de Justiça de Tarauacá/AC)
3.1. Responsável: Erisvando Torquato do Nascimento (Prefeito Municipal) – CPF: 308.464.712-72
4. Entidade: Prefeitura Municipal de Tarauacá – AC
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/AC
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação originária do Ofício n° 371/2007 (fl. 1, V.P.), do Promotor de Justiça, substituto, Senhor Marco Aurélio Ribeiro, com o objetivo de trazer ao conhecimento do tribunal possíveis irregularidades na execução de recursos federais provenientes de diversos convênios/contratos no município de Tarauacá-AC.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer a Representação, nos termos do art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. converter o presente processo em Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 252 do RI/TCU com vistas a determinar:

9.2.1. **a citação**, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II, do RI/TCU, do Sr**.** Erisvando Torquato do Nascimento, CPF 308.464.712-72, Prefeito Municipal de Tarauacá/AC, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional os valores históricos abaixo especificados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, pela não apresentação de prestação de contas referentes aos ajustes abaixo relatados, que constituíram nos débitos correspondentes:

CONVÊNIO SIAFI	VALOR HISTÓRICO	CONCEDENTE
560884	R$ 75.323,31	SUFRAMA
560895	R$ 98.694,53	SUFRAMA
518263	R$ 300.000,00	DIRETORIA EXECUTIVA DO FNAS

9.2.2. **a audiência**, com fulcro nos arts. 10, § 1º, 12, inciso III, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso III, do RI/TCU, do responsável identificado no item anterior para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa para o não atendimento às solicitações de informações e documentos expedidas por esta Corte de Contas por meio dos Ofícios n.ºs 208 (fls. 50/51 – V.P.), 353 (fls. 109/110 – V. P.), 550 (fls. 201/202 – V. P.) e 782/2008 (fls. 299/300 – V. P.), bem como pelo Ofício nº 251/2009-TCU/SECEX-AC (fls. 352/353 – V. P.)

9.3. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno – (SFC) da Controladoria-Geral da União que, no prazo de 30 (trinta) dias, finalize as medidas de sua alçada relativamente ao exame das Tomadas de Contas Especiais instauradas pela Fundação Nacional de Saúde face a não apresentação da prestação de contas dos Convênios n.ºs 162/06 (SIAFI 567289) e CV 0326/06 (SIAFI 571472), que foram encaminhados a SFC, respectivamente, pelos Ofícios n.ºs 503 e 505, ambos de 8 de abril de 2009, oriundos da auditoria da FUNASA;

9.4. determinar à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde que, no prazo de 30 (trinta) dias após o recebimento dos processos de Tomadas de Contas Especiais instaurados pela Fundação Nacional de Saúde face à não apresentação da prestação de contas dos Convênios n.ºs 162/06 (SIAFI 567289) e CV 0326/06 (SIAFI 571472), encaminhe-os a esta Corte de Contas, para julgamento;

9.5. dar ciência ao interessado, Sr. Marco Aurélio Ribeiro, Promotor de Justiça, substituto, da Promotoria de Justiça de Tarauacá/AC, bem como à Prefeitura Municipal de Tarauacá/AC do inteiro teor deste Acórdão bem como do Relatório e Voto que o fundamentam.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2452-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2453/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.835/2006-7.
1.1. Apenso: 022.013/2006-4
2. Grupo I, Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Órgão: Secretaria Estadual de Saúde e Defesa Civil do Governo do Rio de Janeiro
4. Responsável: Gilson Cantarino O'Dwyer (CPF 366.486.637-15)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico
7. Unidade Técnica: Secex-RJ
8. Advogado constituído nos autos: Paulo Freire de Carvalho (OAB/RJ 66.126)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre auditoria de conformidade realizada pela Secex-RJ na área de aquisição, guarda e distribuição de medicamentos de natureza excepcional da Secretaria de Estado da Saúde do Rio de Janeiro.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:
9.1. considerar revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei n.º 8.443/1992, o Sr. Gilson Cantarino O'Dwyer, ex-Secretário de Saúde do Rio de Janeiro;
9.2. aplicar ao responsável acima nominado a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da respectiva quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
9.3. dar ciência desta deliberação à 2ª Vara Federal Criminal de Curitiba;
9.4. arquivar os autos, sem prejuízo do acompanhamento a ser efetuado pela Secex-RJ.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2453-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2454/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.824/2009-4.
2. Grupo I – Classe – Assunto: V – Relatório de Monitoramento
3. Interessados: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos: Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Tocantins, Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Tocantins - DERTINS e Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Sec. de Fiscalização de Obras (SECOB).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento realizado em cumprimento ao Acórdão nº 1.884/2009-TCU-Plenário nas obras de construção da rodovia BR-10, no Estado de Tocantins, objeto do Programa de Trabalho nº 26.782.1457.11V8.0017.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. autorizar a reclassificação, no Sistema Fiscalis, de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação – IGP para Irregularidade Grave com Recomendação de Continuidade – IGC, dos indícios referentes aos objetos cadastrados no sistema como "Projeto Básico" da obra da BR-010/TO - Entroncamento TO-030 - Divisa TO/MA;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-a que permanecem as restrições que recomendam a suspensão da execução física, financeira e orçamentária relativas aos Contratos UT/23-006/2007, 020/2002, 021/2002 e 023/2002 e ao Convênio 494.101, os quais estão pendentes de solução por parte dos gestores, competindo-lhe as medidas corretivas de repactuação dos contratos para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro decorrente dos superfaturamentos, correção dos valores de serviços com sobrepreço e reversão aos cofres públicos de valores pagos a maior, relativamente às situações que foram objeto das audiências constantes do Acórdão nº 1535/2008-Plenário.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2454-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2455/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.157/1999-0.
1.1. Apensos: 018.968/2006-5; 001.346/2007-8

2. Grupo II - Classe I – Assunto: Recurso de Reconsideração (em recurso de revisão)
3. Recorrente: Ministério Público junto ao TCU
3.1. Responsável/Recorrido: Luiz Roberto Pieroni (ex-prefeito)
4. Entidade: Prefeitura de Jacutinga/MG
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Marcos Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos e Consultoria Jurídica (Conjur)
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (anexo 2), contra o Acórdão 846/2006-TCU-Plenário, proferido em sessão de 7/6/2006, quando se apreciou recurso de revisão, também interposto pelo Ministério Público junto ao TCU.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 32, inciso I e parágrafo único, e 33 da Lei nº 8.443/92, em:

9.1. não conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, mantendo em seus exatos termos o Acórdão nº 846/2006 – TCU – Plenário, tendo em vista a intempestividade da interposição;

9.2. dar conhecimento deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao recorrente e ao responsável/recorrido.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2455-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2456/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-024.114/2006-6 (com 2 volumes e 3 anexos, sendo o anexo 1 com 5 volumes e o anexo 4 com 1 volume)
2. Grupo II - Classe IV - Assunto: Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Srs. Assis Gurgacz, Presidente da Fundação Assis Gurgacz (CPF: 005.858.319-04); Assis Marcos Gurgacz, Tesoureiro da FAG (CPF: 787.523.379-87); Augusto Piran, membro da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 097.518.669-87); Bernadete Guareski, membro da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 286.729.170-49); Dely do Nascimento Porto (CPF: 109.553.561-72); Eduardo Miguel Prata Madureira, Presidente da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 016.152.199-19); Elaine Aparecida Miguel Krombauer, membro da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 016.592.719-40); Elias Nagib David, Gerente de Projetos do Ministério das Comunicações (CPF: 438.683.207-68); Eudes Teixeira Cipriano, Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Comunicações (CPF:

151.399.721-15); Jadir Girotto, Presidente da Credisan - Cooperativa de Crédito Urbano dos Empregados da Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso Ltda. (CPF: 846.979.388-87); Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, Diretora Administrativa da FAG (CPF: 603.093.859-20); João Alberto Viezzer, membro da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 119.352.789-91); Jorcy Francisco de França Aguiar (CPF: 063.647.721-53); José Jesus de Brito Bastos (CPF: 139.011.501-10); Valdir Ferrari, membro da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 688.405.279-15); Fundação Assis Gurgacz (CNPJ: 22.035.390/0017-3); Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente (CNPJ: 01.916.591/0001-04); Comercial Destro Ltda. (CNPJ: 76.062.488/0001-43); Via Pax Informática Ltda. (CNPJ: 03.599.738/0001-05)

4. Entidade: Fundação Assis Gurgacz (FAG)

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex/PR)

8. Advogados constituídos nos autos: Charles Pereira Lustosa Santos (OAB/PR nº 33.280) e Ramiro de Lima Dias (OAB/PR nº12.504).

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial decorrente da conversão, por meio do Acórdão nº 548/2007-TCU-Plenário, do relatório de auditoria de conformidade realizada em 2006 na Fundação Assis Gurgacz - FAG (sediada no Município de Cascavel/PR), em virtude de irregularidades constatadas na aplicação dos recursos federais oriundos de transferências voluntárias no objeto Inclusão Digital, mediante o Convênio nº 147/2004-MC celebrado com o Ministério das Comunicações.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Elias Nagib David e Eudes Teixeira Cipriano;

9.2. rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis indicados no item 3 acima;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19*, caput,* 23, III, alínea “a”, da Lei n. 8.443/92, julgar irregulares as contas dos responsáveis abaixo indicados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno, o recolhimento das respectivas dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas referenciadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

VALOR (R$)	Data de Ocorrência	RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS
130.320,00 188.680,00 185.000,00 40.400,00 271.100,00 192.500,00 1.008.000,00	20/07/2005 21/07/2005 22/07/2005 22/08/2005 24/08/2005 25/08/2005	Fundação Assis Gurgacz - FAG, CNPJ 02.203.539/0001-73, Assis Gurgacz, CPF 005.858.319-04, Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, CPF 603.093.859-20, Assis Marcos Gurgacz, CPF 787.523.379-87. Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente, CNPJ 01.916.591/0001-04, Jorcy Francisco de França Aguiar, CPF 063.647.721/53.
189.150,00 218.250,00 407.400,00	14/06/2005 15/06/2005	Fundação Assis Gurgacz - FAG, CNPJ 02.203.539/0001-73, Assis Gurgacz, CPF 005.858.319-04, Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, CPF 603.093.859-20, Assis Marcos Gurgacz, CPF 787.523.379-87. Comercial Destro Ltda., CNPJ 76.062.488/0001-43
89.401,90	16/09/2005	Fundação Assis Gurgacz - FAG, CNPJ 02.203.539/0001-73, Assis Gurgacz, CPF 005.858.319-04, Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, CPF 603.093.859-20, Assis Marcos Gurgacz, CPF 787.523.379-87; Via Pax Informática Ltda., CNPJ 03.599.738/0001-05.
126.783,10	23/03/2005	Fundação Assis Gurgacz - FAG, CNPJ 02.203.539/0001-73, Assis Gurgacz, CPF 005.858.319-04, Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, CPF 603.093.859-20, Assis Marcos Gurgacz, CPF 787.523.379-87; descontando-se o valor de R$ 629,38 já devolvido em 5/10/2005.
1.631.585,00	TOTAL	

9.4. aplicar, individualmente, aos Srs. Assis Gurgacz (CPF: 005.858.319-04); Assis Marcos Gurgacz (CPF: 787.523.379-87); Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira (CPF: 603.093.859-20); Jorcy Francisco de França Aguiar (CPF: 063.647.721-53) e às empresas Fundação Assis Gurgacz (CNPJ: 22.035.390/0017-3); Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente (CNPJ: 01.916.591/0001-04); Comercial Destro Ltda. (CNPJ: 76.062.488/0001-43) e Via Pax Informática Ltda. (CNPJ: 03.599.738/0001-05), a multa prevista nos arts. 19, *caput*, e 57 da Lei n. 8.443/92 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. aplicar, individualmente, aos Srs. Augusto Piran (CPF: 097.518.669-87); Bernadete Guareski (CPF: 286.729.170-49); Dely do Nascimento Porto (CPF: 109.553.561-72); Eduardo Miguel Prata Madureira (CPF: 016.152.199-19); Elaine Aparecida Miguel Krombauer (CPF: 016.592.719-40); João Alberto Viezzer (CPF: 119.352.789-91); José Jesus de Brito Bastos (CPF: 139.011.501-10) e Valdir Ferrari (CPF: 688.405.279-15), a multa prevista nos arts. 19, *caput*, e 58, III, da Lei n. 8.443/92 c/c o art.

267 do Regimento Interno, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. tornar definitiva a medida cautelar adotada no sentido de determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que não repasse qualquer recurso financeiro para a Fundação Assis Gurgacz - FAG e para o Centro de Ensino Superior de Cascavel - CESP, entidades mantenedoras da Faculdade Assis Gurgacz e da Faculdade Dom Bosco, respectivamente;

9.8. decretar, cautelarmente, pelo prazo de 1 (um) ano, nos termos do art. 44, § 2º, da Lei nº 8.443/92, a indisponibilidade de bens constantes do ativo permanente da Fundação Assis Gurgacz – FAG (CNPJ 02.203.539/0001-73), do Sr. Assis Gurgacz (CPF 005.858.319-04), da Sra. Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira (CPF 603.093.859-20), do Sr. Assis Marcos Gurgacz (CPF 787.523.379-87), da empresa Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente (CNPJ 01.916.591/0001-04), do Sr. Jorcy Francisco de França Aguiar (CPF 063.647.721/53), da empresa Comercial Destro Ltda. (CNPJ 76.062.488/0001-43), da empresa Via Pax Informática Ltda. (CNPJ 03.599.738/0001-05), tantos quantos bastarem para garantir o ressarcimento do débito de R$ 1.631.585,00 (um milhão, seiscentos e trinta e um mil, quinhentos e oitenta e cinco reais), no limite da responsabilidade de cada devedor solidário;

9.9 solicitar à Advocacia-Geral da União, com fundamento no art. 61 da Lei nº 8.443/92, a adoção das medidas - se necessárias para assegurar a execução da dívida - tendentes ao arresto dos bens dos responsáveis ora julgados em débito, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, o recolhimento do valor devido;

9.10. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 271 do Regimento Interno, a inidoneidade das empresas Comercial Destro Ltda. (CNPJ 76.062.488/0001-43) e Via Pax Informática Ltda. (CNPJ 03.599.738/0001-05), para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo prazo de 3 (três) anos, inclusive quando descentralizados mediante convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares;

9.11. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam e da documentação pertinente, ante o que estabelece o art. 16, § 3°, da Lei nº 8.443/92, o art. 69, incisos III e VIII, da Resolução TCU nº 191/2006, e o art. 90 da Lei nº 8.666/93, ao Departamento da Polícia Federal no Paraná e ao Ministério Público da União, em Cascavel/PR, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, à Superintendência da Polícia Federal em Manaus/AM e ao Ministério Público da União em Manaus para conhecimento e providências que julgar cabíveis em relação aos fatos similares apontados no Inquérito Policial nº 699/2005, de 03/11/2005, e Processos nº 2006.32.00.000220-8 e nº 2008.32.00.001453-9 que tramitam na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ao Ministério de Estado do Controle e Transparência e ao Ministério das Comunicações para controle, fiscalização e providências cabíveis e à Controladoria Geral da União no Estado do Paraná.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2456-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2457/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.183/2005-7.

2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.

3. Interessada/Responsáveis:

3.1. Interessada: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.

3.2. Responsáveis: Carlos Eduardo Sardenberg Bellot (490.791.077-00); Douglas Azevedo de Figueiredo (872.754.307-20); Geraldo Graciliano Monteiro (013.395.834-53); José Carlos Cavalcanti (329.997.987-68); José Eduardo de Barros Dutra (347.586.406-10); Paulo Sérgio da Costa Gracio (308.872.917-91); Plínio Cesar de Mello (797.662.188-20); Samuel Bastos de Miranda (112.763.473-91); Valter Barreto Lima (569.687.877-68).

4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: não atuou.

8. Advogada constituída nos autos: Carolina Bastos Lima, OAB/RJ 135073.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos contra o Acórdão 1910/2009 – Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/92, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração e não acolhê-los;

9.2. dar ciência desta deliberação à interessada.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2457-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2458/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.296/2006-9.

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recurso de Reconsideração.

3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca (55.492.425/0001-57).
3.2. Responsáveis: Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca (55.492.425/0001-57); José Trevisol (017.009.928-80); Luis Antonio Pasquetti (279.425.620-34).
4. Órgão: Ministério da Educação (vinculador).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zimler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - SP (SECEX-SP).
8. Advogado constituído nos autos: Patrick Mariano Gomes (OAB/SP 195.844).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Luis Antonio Pasquetti contra o Acórdão 1.207/2009 – Plenário,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos dos artigos. 32, I, e 33 da Lei n. 8.443/92, em:
9.1. conhecer do Recurso de Reconsideração e negar-lhe provimento;
9.2. dar ciência ao responsável.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2458-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2459/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.004/2009-1.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Banco Central do Brasil - MF (00.038.166/0001-05).
3.2. Responsável: Henrique de Campos Meirelles (274.742.838-91).
4. Entidade: Banco Central do Brasil.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 2ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-2).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento para verificar a regularidade na implementação, pelo Banco Central, de instrumentos financeiros previstos pelas Medidas Provisórias nº 442/2008 e 443/2008, convertidas nas Leis nº 11.882 e 11.908/2009, respectivamente,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que adote as medidas necessárias para assegurar que, quando forem dados Adiantamentos de Contratos de Câmbio-ACC e Adiantamento de Cambiais Entregues-ACE em garantia nas operações de empréstimo de moedas estrangeiras, autorizadas pela Lei nº 11.882/2008, tais contratos sejam novos;

9.2. recomendar ao Banco Central do Brasil, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que promova a consolidação das normas que edita, em face das modificações posteriores introduzidas, disponibilizando-as em seu sítio eletrônico, a fim de melhor atender às necessidades das instituições jurisdicionadas à autoridade monetária, bem como dos demais agentes interessados do mercado;

9.3. recomendar ao Conselho Monetário Nacional, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que avalie a possibilidade de criar, fundamentado no inciso I do art. 1º da Lei nº 11.882/2008, mecanismo punitivo às instituições financeiras que deixarem de atender ao disposto na Carta-Circular nº 3.352/2008, não amortizando o empréstimo pactuado, proporcionalmente, após o quinto dia útil, quando não houver a recomposição do saldo de ativos dados em garantia;

9.4. impor a chancela de sigilo para o anexo 1 deste processo;

9.5. encaminhar cópia do Acórdão, acompanhado de Voto e Relatório que o fundamentam, ao Banco Central do Brasil, ao Presidente do Conselho Monetário Nacional – Ministro de Estado da Fazenda, e ao Ministro de Estado de Planejamento;

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2459-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2460/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.721/2006-6.
1.1. Apensos: 022.369/2008-2; 022.364/2008-6
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desevolvimento da Educação - Fnde (00.378.257/0001-81).
3.2. Responsável: João Otávio Dagnone de Melo (550.644.858-91).
4. Entidade: Município de São Carlos - SP.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - SP (SECEX-SP).

8. Advogado constituído nos autos: Webert José Pinto de Souza e Silva (OAB/SP 129.732)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. João Otávio Dagnone de Melo contra o Acórdão 1.540/2008 – 2ª Câmara,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos do art. 48 da Lei 8.443, de 1992, em:

9.1. conhecer do recurso de revisão e negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência ao responsável.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2460-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2461/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.249/2009-3.

2. Grupo I – Classe VII – Administrativo

3. Interessada: Secretaria-Adjunta de Supervisão e Suporte – Adsup.

4. Órgão: Tribunal de Contas da União – TCU.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Secretaria-Adjunta de Supervisão e Suporte – Adsup.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a projeto de resolução que institui canal de acesso a serviços eletrônicos por meio do portal do tribunal de contas da união na **internet**, denominado e-TCU.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 79 do Regimento Interno do TCU, em aprovar o projeto de resolução apresentado, na forma do texto em anexo.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2461-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2462/2009 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.061/2008-6
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria Operacional.
3. Interessados: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente, Casa Civil da Presidência da República e Agência Nacional de Águas.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 8ª Secretaria de Controle Externo (Secex/8).
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada com o objetivo de avaliar as políticas públicas e ações governamentais voltadas para a segurança hídrica do Semi-árido brasileiro diante dos cenários de mudanças climáticas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, na condição de Coordenadora do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima – CIM, instituído pelo Decreto nº 6.263/2007, que estude formas de promover a articulação político-institucional entre os diversos setores do Governo Federal encarregados de atuar nas questões relacionadas com as mudanças climáticas, com vistas a agilizar a avaliação dos riscos de tais mudanças para o País, bem como a elaboração de informações técnicas sobre o tema, em especial no que diz respeito ao Semi-árido brasileiro, levando-se em conta o impacto que poderão sofrer os recursos hídricos da região;

9.2. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente – MMA que adote providências, por intermédio da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, no sentido de:

9.2.1. obter as condições necessárias à implementação Sistema de Alerta Precoce de Secas e Desertificação – SAP, inclusive quanto à disponibilização dos recursos necessários a essa medida;

9.2.2 incentivar a realização de pesquisas com vistas ao desenvolvimento de cenários de mudanças climáticas para a região semi-árida brasileira, contendo projeções mais detalhadas e resolução espacial mais alta do que a oferecida pelos modelos globais do clima;

9.2.3. estimular os órgãos responsáveis pela elaboração e implementação de políticas de recursos hídricos a considerarem em seus planejamentos a variável mudança climática, de modo a evitar que as respectivas ações sejam inviabilizadas em razão de eventos extremos decorrentes dos efeitos das mudanças do clima;

9.2.4. avaliar a possibilidade de ampliar e aperfeiçoar as soluções descentralizadas, a exemplo do PRODHAM e do Programa Água Doce, voltadas ao atendimento do abastecimento hídrico das populações difusas, levando-se em consideração as potencialidades naturais de cada localidade, a fim de assegurar a essa população meios para enfrentar as vulnerabilidades a que estão sujeitas, em decorrência das variabilidades climáticas;

9.2.5. avaliar a conveniência e oportunidade de intensificar a promoção de ações para recuperação dos mananciais, recomposição de matas ciliares e proteção das nascentes dos rios do Semi-árido brasileiro, haja vista que tais ações poderão contribuir para a promoção da garantia hídrica na região, favorecendo, por conseguinte, a adaptação da população local aos efeitos das mudanças climáticas;

9.3. recomendar ao Ministério das Cidades e à Fundação Nacional de Saúde – FUNASA que examinem a conveniência e oportunidade de:

9.3.1. ampliar o auxílio técnico-operacional às Prefeituras Municipais, com vistas a minimizar a deficiência na capacidade técnica dos Municípios de elaboração e operação de projetos de coleta e tratamento de esgoto e de gestão de resíduos sólidos, possibilitando, com isso, o incremento da prestação desses serviços, em especial naqueles integrantes do Semi-árido; e

9.3.2. estimular a implementação de infra-estrutura e serviços relacionados com as ações de saneamento básico, mediante mecanismos de cooperação entre os entes federados, priorizando, na medida do possível, as ações que promovam a eqüidade social e territorial no acesso a esse serviço;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2462-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2463/2009 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.369/2008-0
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Chiptek Informática Ltda. (CNPJ 31.219.389/0001-94).
4. Unidade: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro – Secex/RJ.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria destinado a identificar a empresa responsável pela prestação dos serviços descritos no atestado de capacidade técnica apresentado pela Chiptek Informática na concorrência Dataprev 001/2004;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base no art. 46 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. declarar a inidoneidade da empresa Chiptek Informática Ltda. (CNPJ 31.219.389/0001-94) para licitar e contratar com a administração pública federal pelo prazo de 5 (cinco) anos;

9.2. dar ciência desta deliberação à empresa;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2463-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2464/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.532/2005-0.
1.1. Apensos: 011.659/2006-8; 011.660/2006-9
2. Grupo II – Classe I Assunto: Recurso de Revisão
3. Interessado: Candido da Luz Ferreira (023.779.502-72).
4. Órgão/Entidade : Prefeitura Municipal de São Domingos do Capim - PA.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Guilherme Palmeira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Julio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PA (SECEX-PA).
8. Advogado constituído nos autos: Fabio Sabino de Oliveira Rodrigues (OAB/SP nº 203.372 e OAB/PA nº 12.208)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Candido da Luz Ferreira contra o Acórdão nº 709/2006 – Primeira Câmara;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator em:
9.1. conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Candido da Luz Ferreira, porquanto preenchidos os requisitos específicos de admissibilidade previstos no artigo 35, III, da Lei n. 8.443/92 para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;
9.2. dar a seguinte redação ao Acórdão nº 709/2006 – Primeira Câmara:

"9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Cândido da Luz Ferreira aplicando-lhe a multa prevista nos arts. 19, parágrafo único, e 58, I, da Lei nº 8.443/92, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor; e
9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação".

9.3. comunicar o teor desta deliberação ao órgão executor que tenha ajuizado as ações de cobrança executiva, nos termo s do art. 9º, parágrafo único, da Resolução TCU nº 178/2005;
9.4. dar ciência ao recorrente do teor desta deliberação;

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2464-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2465/2009 – TCU – Plenário

1. Processo n° TC – 008.556/2009 - 3.
2. Grupo I - Classe de Assunto II: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Senado Federal.
4. Entidade: Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: SEPROG.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de prorrogação de prazo para conclusão de auditoria solicitada pelo Senado Federal, o Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, ACORDA em:
9.1. com fundamento no art. 15, §§ 2º e 3º, da Resolução/TCU nº 215, de 20 de agosto de 2008:
9.1.1. deferir o pedido de prorrogação de prazo, por 45 (quarenta e cinco) dias, para que a conclusão da Auditoria Operacional em curso na Secretaria Nacional de Defesa Civil, autorizada pelo Acórdão nº 1.257/2009 – TCU – Plenário;
9.1.2. comunicar à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal que a Auditoria Operacional acima mencionada teve seu prazo de conclusão prorrogado, na forma do subitem anterior;
9.2. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Voto e Relatório que o subsidiam, à Presidência do Senado Federal, ao Senador Raimundo Colombo e ao Ministério da Integração Nacional.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2465-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2466/2009 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo nº TC 012.266/2009-0.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Levantamento de Auditoria.
3. Interessados: Congresso Nacional.
4. Entidade: Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amazonas.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre - SECEX-AC.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este Relatório de Levantamento de Auditoria no Programa de Trabalho 12.363.1062.1h10.0001, em consonância com o Plano de Fiscalização de Obras 2009 do TCU (registro fiscalis 422/2009), cuja importância socioeconômica consiste em colocar à "disposição da população acriana a possibilidade do desenvolvimento educacional, por meio da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica", estando previsto para a consecução desse PT o valor de R$ 10.609.926,57 (dez milhões, seiscentos e nove mil, novecentos e vinte e seis reais, cinquenta e sete centavos).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão deste Colegiado, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amazonas, de acordo com o art. 43, I, c/c com o art. 250, II, do RI/TCU, que:

9.1.1. em eventual aditivo ao contrato decorrente da Concorrência nº 02/2009, para a inclusão de novos itens na planilha orçamentária, adote, no mínimo, a mesma diferença percentual entre o valor global contratado e aquele obtido a partir dos custos unitários do SINAPI, de acordo com o art. 109, § 6º, da Lei nº 11.768/2008;

9.1.2. inclua, nos próximos editais de licitação, critérios de aceitabilidade de preços unitários, nos termos do art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993;

9.1.3. especifique, de forma objetiva, as hipóteses de aplicação de sanção à empresa contratada, nos termos do art. 55, VII, da Lei nº 8.666/1993;

9.1.4. altere o Grupo A da planilha orçamentária de encargos sociais e obrigações trabalhistas da licitante vencedora da Concorrência nº 02/2009, corrigindo para 8% (oito por cento) o valor referente ao FGTS e expurgando a parcela referente à "Adicional do Senai", no valor de 0,2% (zero vírgula dois por cento);

9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2466-44/09-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2467/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.274/2005-2.

1.1. Apensos: 016.479/2007-0; 016.482/2007-6

2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão.

3. Recorrente: Sr. Tadeu Marcelo Novais Torres, ex-Prefeito (CPF 305.596.264-87).

4. Entidade: Município de Carnaubeiras da Penha - PE.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico.

7. Unidade: SERUR.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Tadeu Marcelo Novais Torres contra o Acórdão 117/2007 – 2ª Câmara; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 32, III, e 35 da Lei n.º 8.443/92, em:

9.1. conhecer o presente recurso de revisão;

9.2. no mérito, conceder a ele provimento, com o intuito de:

9.2.1. tornar insubsistente o Acórdão nº 117/2007 – 2ª Câmara;

9.2.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, todos da Lei nº 8.443/92, julgar as presentes contas regulares com ressalva, dando-se quitação ao responsável, Sr. Tadeu Marcelo Novais Torres;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão assim como do Relatório e do Voto que o fundamentam ao responsável, à Procuradoria da República no Estado do Pernambuco e à Procuradoria Regional Federal da 5ª Região, para subsidiar o exame do nº 2009.83.04.000063-4, que tramita na 20ª Vara Federal de Salgueiro.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2467-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2468/2009 – TCU – Plenário

1. Processo TC nº 024.500/2008-9
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Órgãos/Entidades: Coordenação da Comissão de Zoneamento Territorial do Território Nacional/Ministério do Meio Ambiente; Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Defesa, Comando do Exército; Ministério do Meio Ambiente, Ibama; Ministério do Desenvolvimento Agrário, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Ciência e Tecnologia, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais; Ministério dos Transportes; Ministério da Fazenda, Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil S.A, Banco da Amazônia S.A, Caixa Econômica Federal; Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Seprog e Secex MT, RR, PA, MG, RO e AC
8. Advogados constituídos nos autos: (não há)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria de Natureza Operacional realizada sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE Federal e dos estados pertencentes à Amazônia Legal, a fim de avaliar a eficácia da utilização do ZEE como instrumento nacional de planejamento estratégico e desenvolvimento territorial articulado da Região.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, projeto de lei de regulamentação do Zoneamento Ecológico-Econômico Federal, e das condições para o reconhecimento dos ZEEs dos demais entes federativos, incluindo dispositivos que:

9.1.1. re-equilibre o papel do ZEE enquanto instrumento de planejamento estatal, observando o art. 174 da CF/88, sem prejuízo do seu relevante papel na Política Nacional do Meio Ambiente, conferindo ao MPOG, a exemplo da experiência dos estados, estrutura para exercer o papel diferenciado na condução desse processo, reconhecendo que é natural ao MPOG o papel de planejamento e de articulação de políticas federais,

9.1.1.1. para efeitos do subitem 9.1.1 considerar o suporte ou coordenação técnica do MMA, a fim de preservar o trabalho dos atuais agentes à frente da coordenação no MMA, uma vez que é notório o conhecimento, o compromisso com a competência e o seu esforço na coordenação do ZEE,

9.1.2. discipline a disposição do prognóstico dos ZEEs dos entes federativos, sem prejuízo da readequação dos produtos dos ZEEs já realizados nos estados, como condição de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, de forma que os prognósticos sejam estruturados com os seguintes atributos para cada zona, definindo na norma o significado e a quem se destina cada atributo, conjugada com a regra de transição constante do subitem 9.1.2.1 deste acórdão:

Indicações: atividades econômicas a serem fomentadas pelo estado, cujo processo de licenciamento ambiental poderá ser simplificado, ou, ainda, recomendação para zona de proteção com as atividades

pertinentes. A indicação, por si, não vincula o particular, mas vincula o estado e, portanto, a formulação de diretrizes para políticas públicas.

Critérios de licenciamento ambiental criados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, instituídas a partir do ZEE.

Critérios de licenciamento ambiental já existentes e espacializados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, oriundas de dispositivo em norma específica.

Diretrizes: Premissas para formulação de políticas públicas (vincula o Estado, inclusive como critério para planejamento e execução orçamentária de ações espacializáveis) de incentivo às indicações e apropriadas para adequar a situação do diagnóstico ao cenário desejado, como linhas de fomento bancário a regularização e à produção, incentivos a proteção ambiental, estabelecimento de infra-estrutura apropriada, assistência técnica e extensão rural voltada às atividades indicadas e ainda políticas de realocação de atividades conduzidas em área inadequada, nos termos do art. 3º, parágrafo único, do Decreto nº 4.297/2002, atentando, nesses casos, para as hipóteses em que haverá a obrigação de o Estado indenizar o particular.

9.1.2.1. para efeitos de adoção da recomendação subitem 9.1.2, que o projeto de lei para regulamentação do ZEE preveja, como regra de transição para readequação dos produtos estaduais ao modelo supra, como condição de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, que a legislação estadual que sustenta o respectivo ZEE possua capítulo interpretativo dos atributos do prognóstico, esclarecendo a quem vincula e a que se destina cada um desses atributos.

9.1.3. estabeleça regras de interpretação das indicações, diretrizes e dos critérios de licenciamento ambiental.

9.1.4. discipline sua revisão por matéria de prognóstico, ou seja, indicações, diretrizes e condições para licenciamento, sugerindo a instituição nessa lei de um Conselho de Políticas Públicas, com representações do Poder Executivo e da sociedade, com prerrogativas para propor ao Legislativo alteração das matérias pertinentes a indicação de atividades econômicas e diretrizes para formulação de políticas públicas e, ainda, que a proposta ao Legislativo de revisão das condições para licenciamento ensejadas pelo ZEE e indicações de áreas para proteção seja de competência dos Conselhos de Meio-Ambiente dos entes federativos, aplicável em seus respectivos zoneamentos;

9.1.4.1 em conjugação com a recomendação supra, discipline um período máximo de ciclos de revisão, de acordo com as matérias que compõem o ZEE, sem prejuízo de permitir a revisão, a qualquer tempo, pelos conselhos mencionados.

9.1.5. autorize, expressamente, e também condicione e discipline a atuação direta dos demais entes federativos em áreas institucionais da União, inclusive por meio de convênio, para efeitos de conduzir o processo de ZEE nessas áreas, caso a União não faça diretamente, observando a necessidade permanente dessa atuação para efeitos de revisão e aproximação do ZEE.

9.1.6. discipline a forma de acompanhamento pela CCZEE da elaboração e revisão dos ZEEs dos demais entes federativos, para efeito de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, de forma que esses entes submetam seus zoneamentos por etapas do processo, sugerindo ilustrativamente:

1. Validação do diagnóstico pelo Consórcio ZEE Brasil, a fim de homologar os estudos realizados

para inserção no INDE;

2. Validação dos cenários alternativos pela CCZEE;

3. Validação do prognóstico pela CCZEE;

4. Apreciação do produto pronto, consolidado com as manifestações em audiência pública, e do respectivo projeto de lei para submissão à Assembléia Estadual.

9.2. Recomendar à Coordenação da Comissão de Zoneamento Territorial do Território Nacional – CCZEE, que:

9.2.1. realize teste piloto no prognóstico do ZEE/MT em conjunto com a Coordenação do Estado de Mato Grosso para a adoção dessa recomendação, a fim de instituir uma configuração referencial para processo de uniformização entre os produtos dos ZEEs;

9.2.2. viabilize a instituição de comissão formada por representantes das coordenações estaduais de zoneamento para harmonização dos ZEEs de áreas com influência de estados diversos;

9.2.3. a fim de viabilizar o cumprimento das determinações 9.5.1, 9.5.2 e 9.5.3 estabeleça cronograma junto ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) quanto às Unidades de Conservação e junto à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) quanto às Terras Indígenas para que essas áreas sejam incluídas no planejamento territorial, permitindo que tanto a União quanto os estados e municípios possam formular políticas para atender as necessidades dessas áreas, desde que consistentes com as políticas estabelecidas no ZEE, viabilizando a inserção de dados secundários sobre a situação dessas unidades por órgãos de atenção básica, fomento, segurança e pesquisa, como o Estudo Geológico Básico da CPRM, considerando a operacionalização da Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE, o que possibilita sua inclusão no produto do ZEE;

9.2.4. a fim de viabilizar o cumprimento da determinação 9.5.3, recomenda-se consulta as comunidades indígenas que ocupem terras cuja área é integralmente circunscrita a uma zona de intervenção para que a área assuma ou não o prognóstico da respectiva zona.

9.3. Recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), considerando os objetivos delineados no Programa nº 0512 (Zoneamento Ecológico-Econômico), incluído no PPA 2008/2011, que faça constar nos próximos projetos de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) dispositivo disciplinando a integração dos resultados do ZEE no ciclo planejamento/orçamento.

9.4. Recomendar ao Congresso Nacional que inclua no projeto de lei complementar prevista no art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição, dispositivo disciplinando a integração dos resultados do ZEE no ciclo de planejamento e orçamento.

9.5. Determinar à Coordenação da Comissão de Zoneamento Territorial do Território Nacional – CCZEE, que:

9.5.1. envide esforços para incluir no ZEE do Território Nacional as Unidades de Conservação classificadas na categoria Área de Proteção Ambiental (APA), ante a ausência de destinação específica de uso do solo das APAs pela Lei do SNUC, 9985/2000 e art. 13º, VII, Decreto 4297/2002;

9.5.2. se abstenha de reconhecer ZEE de ente federativo que não atenda o art. 13, VII, do Decreto 4297/2002.

9.5.3. para cumprimento do Tratado OIT 169 (Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004) e do art. 13º, VII, Decreto 4297/2002, envide esforços para que o diagnóstico das zonas de intervenção que circunscrevam porções ou a totalidade de Terras Indígenas não discrimine essas áreas, de forma que a fase de estudos amostrais que venha a ensejar coleta em campo nas TIs seja feita independente de consulta às comunidades, uma vez que usufruto dos índios não impede a atuação estatal nessas terras (Decisão Tribunal Pleno STF, 19/03/2009), e que a definição de políticas públicas para prognóstico dependa da manifestação das comunidades afetadas nos termos da Convenção 169 – OIT c/c

jurisprudência do TCU (Ac. 560/2007, TCU), uma vez que terra indígena não é destinação de uso do solo, mas forma especial de posse (indígenas) e propriedade (União) e que, quanto a indicações de atividades, as mesmas são vinculantes apenas para o setor público (CF, art. 174)."

9.6. Autorizar a publicação do sumário-executivo da auditoria tratada nesta deliberação, observadas as diretrizes dispostas na Portaria TCU nº 172/2008.

9.7. Encaminhar cópia da íntegra desta deliberação (relatório, voto e acórdão) à (ao):

9.7.1. Coordenação da Comissão de Zoneamento Territorial do Território Nacional – CCZEE, parar ciência e divulgação a todos os seus representantes;

9.7.2. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG;

9.7.3. Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República – SE/CC/PR;

9.7.4. Ministério do Meio Ambiente – MMA;

9.7.5. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR;

9.7.6. Câmara dos Deputados, a título de subsídio à apreciação do Projeto de Lei nº 2048/2007, de autoria do Deputado Federal Marcelo Ortiz, que dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico;

9.7.7. Ao Congresso Nacional;

9.7.8. Secretaria Estadual de Informações Ambientais do Acre, Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação do Mato Grosso, Secretaria de Projetos Estratégicos do Estado do Pará, Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais, Secretaria de Estado de Planejamento do Estado de Roraima e Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral de Rondônia.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2468-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2469/2009 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 009.484/2005-4

1.1. Apensos: TCs 012.555/2006-8 e 012.556/2006-5

2. Grupo I, Classe de Assunto I – Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial

3. Recorrente: Dijalma da Silva (CPF 097.537.375-72)

4. Entidade: Município de São Felix/BA

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

5.1. Relator da decisão recorrida: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado

7. Unidades Técnicas: Secex/BA e Serur

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial interposto contra os termos do Acórdão 465/2006 – 1ª Câmara,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente Recurso de Revisão, nos termos do art. 35, inciso III, da Lei 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se os exatos termos do Acórdão recorrido;

9.2. dar ciência desta decisão ao recorrente;

9.3. arquivar o processo.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2469-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2470/2009 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.310/2004-2 (c/ 5 volumes e 3 anexos)

2. Grupo II, Classe de Assunto I – Agravo (em Tomada de Contas Especial)

3. Interessados: Dalton Borges de Mendonça (CPF: 501.278.297-68) e Saqua Terraplanagem e Construção Ltda. (CNPJ: 02.606.781/0001-98)

4. Órgão: Prefeitura Municipal de Saquarema-RJ

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex-RJ

8. Advogados constituídos nos autos: Manoel Messias Peixinho (OAB/RJ 74.759), Carlos Alberto Cacau de Brito (OAB/RJ 73.812); Paulo Roberto Pires Ferreira (OAB/RJ 77.237); Adriano Barcelos Romeiro (OAB/RJ 97.403); Maria de Lourdes Ziegler de Sampaio Vianna (OAB/RJ 24.243), Vivian Cristina Pereira Lima (OAB/RJ 144.806), Marcelo Caldas Correa (OAB/RJ 149.574), Andrea Pires Jardim (OAB/RJ 110.916) e Antonio Francisco Alves Neto (OAB/RJ 059.751)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo interposto pelo Sr. Dalton Borges de Mendonça, contra despacho deste Relator que denegou pedido de sobrestamento deste processo de tomada de contas especial, formulado pelo ora agravante.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 289 do RI/TCU, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente recurso de agravo, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação aos interessados e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, em subsídio ao acompanhamento da Ação de Improbidade Administrativa n° 2007.51.08.001426-8, em curso na 1ª Vara Federal de São Pedro D'Aldeia-RJ;

9.3 determinar o retorno dos autos à Secex-RJ para as providências cabíveis para a instauração dos respectivos processos de cobrança executiva, nos termos do art. 3º da Resolução TCU n° 178/2005.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2470-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2471/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.557/2009-0.
2. Grupo II – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional, conforme Requerimento nº 200/2009, encaminhado mediante Ofício nº 330 (SF), de 13/04/2009.
3. Interessado: Senado Federal - SF.
4. Órgão: Departamento do Fundo da Marinha Mercante - MT.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - RJ (SECEX-RJ).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório de auditoria realizada com o objetivo de atender Solicitação do Congresso Nacional, consubstanciada no Requerimento nº 200, de 2009, de autoria do Senador Raimundo Colombo, aprovado pelo Plenário do Senado Federal, encaminhado a este Tribunal por meio do Ofício nº 330 (SF), de 13/4/2009, para a realização de auditoria no Fundo da Marinha Mercante.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. encaminhar ao Presidente do Senado Federal, por intermédio da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, em atendimento ao Requerimento n.º 200/2009, de autoria do Senador Raimundo Colombo, encaminhado a este Tribunal mediante o Ofício n.º 330 (SF), de 13/4/2009;
9.2. considerar integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional nos termos do art. 17, II, da Resolução-TCU-215/2008;
9.3. com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 c/c art. 250, II, do Regimento Interno/TCU determinar ao Ministério dos Transportes que:
9.3.1. envide esforços no sentido de dotar o setor de análise de projetos do Departamento do Fundo da Marinha Mercante – DEFMM dos meios necessários para o exercício de suas funções, preconizadas na Portaria MT nº 90/2005, em especial com relação à elaboração dos relatórios técnicos, a fim de subsidiar as deliberações do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM;

9.3.2. adote medidas, no prazo de 120 dias, visando à constituição de sistema de controle unificado, em relação à gestão dos recursos do Fundo de Marinha Mercante, de modo a garantir a exatidão das informações, em especial às relativas à situação de todos os projetos, desde o momento da concessão das prioridades de financiamento até a efetiva liquidação da dívida, compreendendo o acompanhamento dos recursos aprovados, liberados, a liberar e recuperados;

9.3.3. dê cumprimento ao art. 3º do Decreto 5.269, de 10 de novembro de 2004, estabelecendo, no prazo de 120 dias, o plano plurianual de aplicação dos recursos e as metas a serem alcançadas nos programas de desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, e passe a utilizar, efetivamente, tais instrumentos na análise de pedidos de prioridade para concessão dos recursos do FMM;

9.3.4. cobre o cumprimento pelos agentes financeiros do disposto no art. 7º da Portaria MT 90/2005, que determina que os mesmos informem ao Departamento do Fundo da Marinha Mercante sobre a existência de pendências financeiras que impossibilitem o proponente a receber financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante;

9.3.5. adote providências visando suprir a lacuna existente no art. 11 da Portaria 90/2005, que não consigna o número de meses para o agente financeiro assinar o respectivo contrato de financiamento com o postulante ou solicitar seu cancelamento;

9.4. com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 c/c art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, determinar ao Departamento do Fundo da Marinha Mercante – DEFMM que:

9.4.1. atente para o correto cumprimento dos normativos disciplinadores do processo formal, em especial da Lei 9.784/1999, no seu artigo 22, § 4º;

9.4.2. observe os critérios objetivos fixados na Portaria MT 90/2005 na avaliação dos pedidos de concessão de prioridade para obtenção de financiamento de projetos com a utilização de recursos do Fundo da Marinha Mercante;

9.5. determinar à Secex-RJ que monitore o cumprimento das determinações contidas nos subitens 9.3 e 9.4;

9.6. determinar à 9ª Secex que promova, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar de 18/1/2010, auditoria no financiamento concedido para a construção do Estaleiro Atlântico Sul com recursos do Fundo da Marinha Mercante, conforme exposto nos itens 5 e 6 das fls. 212 do volume principal;

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2471-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2472/2009 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-018.696/2007-1 (7 anexos)

2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração (em Representação)

3. Recorrente: Conselho dos Exportadores de Café do Brasil - Cecafé
4. Entidade: Companhia Nacional de Abastecimento - Conab/MAPA
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Serur
8. Advogados constituídos nos autos: Ana Carolina de Castro Sales Duarte (OAB/MG 88.025), Leandro Modesto Coimbra (OAB/DF 28.154), Edgar Guimarães (OAB/PR 12.413), Raquel Dias da Silveira Motta (OAB/PR 42.115) e Daniel Ivo Odon (OAB/DF 18.163).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração, interpostos pelo Conselho dos Exportadores de Café do Brasil – Cecafé, contra o Acórdão 1.835/2009-Plenário, em que este Tribunal conheceu e deu parcial provimento a pedido de reexame interposto pela mesma entidade contra o Acórdão 2.037/2007-Plenário, para considerar parcialmente procedente a representação versada neste processo, referente a possíveis irregularidades em leilões do Prêmio Equalizador Pago ao Produtor de Café – Pepro/Café –, relativo à comercialização da safra de 2007, sob responsabilidade da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 com fulcro no art. 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2 determinar à 8ª Secex, nos termos da determinação contida no item 9.5 do Acórdão 1.835/2009-Plenário, que analise as informações remetidas a este Tribunal, pela Conab e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, às fls. 587/592 (volume 2), em resposta à determinação e às recomendações veiculadas naquela deliberação;

9.3 dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao Presidente da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab – e ao Conselho dos Exportadores de Café do Brasil – Cecafé –, entidade recorrente.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2472-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO N.º 2473/2009 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC-001.499/2003-4
2. Grupo: II; Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessado: André Geraldo Carneiro de Oliveira

4. Órgão: Tribunal de Contas da União - TCU
5. Relator: Ministro José Jorge
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades técnicas: Secretaria de Gestão de Pessoas-Segep, Consultoria Jurídica-Conjur e Secretaria-Geral de Administração-Segedam
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Processo Administrativo que tem por objeto proposta de revisão, de ofício, da decisão exarada em 26/7/2004 (fls. 50-51) e publicada no BTCU 27, de 19/7/2004, por meio da qual, em sede de pedido de reconsideração formulado pelo AUFC André Geraldo Carneiro de Oliveira, matrícula 5037-5, a Administração do Tribunal de Contas da União deu provimento ao pleito do interessado e deferiu-lhe dois anuênios em complemento aos treze que já haviam sido a ele concedidos na data de 26/2/2003 (in BTCU n.º 10, de 17/3/2003).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 1º, X e XIV, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 16, II, do Regimento Interno do Tribunal, conhecer da Revisão de Ofício, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial e, determinar à Secretaria-Geral de Administração que reveja, de ofício, a decisão exarada em 8/7/2004 (fls. 50/51) e publicada no BTCU n.º 27, de 19/7/2004, por meio da qual, em sede de pedido de reconsideração formulado pelo AUFC André Geraldo Carneiro de Oliveira, matrícula 5037-5, a Administração do Tribunal de Contas da União deu provimento ao pleito do interessado e deferiu-lhe dois anuênios adicionais, até o limite de 15 (quinze), de modo a excluir a referida majoração;

9.2. aplicar a Súmula n.º 249 em relação às parcelas indevidamente recebidas de boa-fé pelo interessado;

9.3. determinar à Segedam que, de ofício, efetue a revisão das concessões de anuênios decorrentes da averbação do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, relativamente a outros servidores deste Tribunal que se encontrarem em situação similar, com fulcro no art. 100 da Lei n.º 8.112/1990, devendo para tanto atentar que os servidores fazem jus à contagem do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, para fins de percepção do adicional previsto no art. 67 da Lei n.º 8.112/1990, até a data de 8/3/1999, marco temporal estabelecido para a concessão de anuênios sob o regime estatutário;

9.4. dar ciência da presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao interessado.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2473-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO N.º 2474/2009 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 007.630/2005-5 (com 2 anexos)
1.1. Apensos: TC 018.267/2006-0 e TC 018.268/2006-7
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão
3. Interessado: Douglas Fonseca Brandão (CPF 251.101.953-15).
4. Entidade: Município de Governador Newton Bello - MA.
5. Relator: Ministro José Jorge.
5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo - MA (Secex/MA) e Secretaria de Recursos (Serur)
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Douglas Fonseca Brandão, ex-prefeito do Município de Governador Newton Bello/MA, contra o Acórdão n.º 1.047/2006-1ªC, que julgou irregular tomada de contas especial de sua responsabilidade, condenou-o em débito, pelo valor de R$ 32.803,00 (trinta e dois mil e oitocentos e três reais) e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei n.º 8.443/92, no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), em virtude da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, por meio do Convênio n.º 94.441/1998, para capacitar docentes e/ou técnicos e imprimir material didático para classes de aceleração da aprendizagem do ensino fundamental.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer, com fulcro no art. 35, III, da Lei n.º 8.443/1992, do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Douglas Fonseca Brandão para, no mérito, dando-lhe provimento parcial, alterar a redação dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão n.º 1047/2006-TCU-1ª Câmara que passam a ter a seguinte teor:
*"*9.1. julgar, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "a", 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, irregulares as contas do Sr. Douglas Fonseca Brandão;
9.2. aplicar ao Sr. Douglas Fonseca Brandão a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;*"*
9.2 dar ciência deste Acórdão ao recorrente.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2474-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO N.º 2475/2009 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 014.062/2003-0 (com 26 volumes e 2 anexos)
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Reconsideração
3. Interessado: Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras – Escritório de Brasília (ESBRAS)
5. Relator: Ministro José Jorge.
5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Ubiratan Aguiar
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade: 1ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-1) e Secretaria de Recursos.
8. Advogados: Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460), Alexandra Lorga Villar (OAB/RJ 139.078), Alexandre Luis Bragança Penteado (OAB/RJ 88.979), Gustavo Cortês de Lima (OAB/DF 10.969) e Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Reconsideração interposto pela Petróleo Brasileiro S.A contra o Acórdão n.º 1.215/2008-TCU-Plenário por meio do qual este Tribunal, apreciando Embargos de Declaração, alterou a determinação contida no subitem 9.7.2 do Acórdão n.º 710/2008-TCU-Plenário, que passou a ter a seguinte redação: "*9.7.2. evitem a realização de contrato verbal, sob pena de nulidade do ato de contratação, salvo para as compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a", da citada Lei, feitas em regime de adiantamento*".
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer, com fulcro no art. 32, I, e 33 da Lei n.º 8.443/1992, do Recurso de Reconsideração interposto pela Petrobras - Petróleo Brasileiro S.A para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterado o subitem 9.7.2 do Acórdão 710/2008 – TCU – Plenário, com a redação dada pelo Acórdão n.º 1.215/2008-TCU-Plenário; e
9.2 dar ciência desta deliberação ao interessado.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2475-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO N.º 2476/2009 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC-020.583/2009-1 (com 1 volume e 1 anexo)
2. Grupo II; Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessada: Ikann Imóveis Ltda. (CNPJ n.º 08.879.445/0001-03)
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Diretoria Regional de São Paulo
5. Relator: Ministro José Jorge
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – Secex/SP
8. Advogados constituídos nos autos: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF n.º 6.546), Jaques Fernando Reolon (OAB/DF n.º 22.885), Cristiane Miranda Mônaco (OAB/MS n.º 9499-b) e Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (OAB/DF n.º 29.760)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela empresa Ikann Imóveis Ltda. acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Tomada de Preços n.º 8000008 – GERAD/DR/SPM, tipo Técnica e Preço, promovida pela Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, tendo por objeto a contratação de serviços técnicos especializados de consultoria, na área imobiliária, compreendendo a pesquisa, análise e apresentação de resultados, através de relatório técnico, de acordo com as normas e condições constantes no edital e seus anexos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993;

9.2. determinar à Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno, que faça suspender de imediato todos os atos referentes à Tomada de Preços n.º 8000008 – GERAD/DR/SPM;

9.3. determinar à Secex/SP que proceda à oitiva:

9.3.1. da Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, para que se pronuncie a respeito da aceitação, para efeito de pontuação técnica, de dois atestados de capacitação apresentados pela MSCA Informação Tecnologia Treinamento Consultoria Ltda. (fls. 1076 e 1083 do processo correspondente), relativos a empresas, cujos endereços, teor e data dos serviços realizados, constantes dos aludidos documentos, são idênticos.

9.3.2. da empresa MSCA Informação Tecnologia Treinamento Consultoria Ltda., para que, se assim desejar, em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, apresente elementos necessários à defesa de seus interesses sobre os fatos noticiados no subitem acima, tendo em vista a possibilidade de o Tribunal vir a adotar medida voltada à anulação da Tomada de Preços n.º 8000008 – GERAD/DR/SPM;

9.4. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Representante e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2476-44/09-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2477/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-007.490/2009-5
2. Grupo II, Classe de Assunto VII - Representação
3. Representante: Construtora Santos Carneiro Ltda. (01.228.094/0001-13)
4. Órgão: Gerência do INSS em Montes Claros/MG
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/MG
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela licitante Construtora Santos Carneiro Ltda., relativa à Concorrência nº 001/2008, promovida pela Gerência do INSS em Montes Claros/MG para a contratação de serviços de manutenção predial de caráter preventivo e corretivo, com cobertura de risco, nos prédios de propriedade e uso da unidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, e diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 43 da Lei nº 8.443/92 e art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e o art. 235, parágrafo único, do mesmo Regimento:

9.1. conhecer da presente representação e considerá-la procedente;

9.2. determinar à Gerência do INSS em Montes Claros/MG que:

9.2.1. abstenha-se de celebrar aditivo ou prorrogar o Contrato nº 002/2009, resultante da Concorrência n° 001/2008, firmado com a Construtora JRN Ltda.;

9.2.2. evite, em próximas licitações, a inclusão de itens como o 2.2, letra "c", do Edital nº 001/2008, que restringem injustificadamente o caráter competitivo do certame e contrariam, dessa forma, o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;

9.3. dar ciência deste Acórdão e do Relatório e Voto que o fundamentam à representante;

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2477-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2478/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.783/2002-5.
1.1. Apenso: 015.583/2006-6
2. Grupo II – Classe VII: Revisão de Ofício em Aposentadoria
3. Interessado: Hildomar Gomes da Silva (CPF 099.216.801-53)
4. Entidade: Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1. Relator da deliberação revisada: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Sefip
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da revisão de ofício do ato de aposentadoria do servidor Hildomar Gomes da Silva, do quadro de pessoal da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em decorrência de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal e no art. 260, § 2°, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. considerar regimentalmente impossível a revisão de ofício da aposentadoria do Sr. Hildomar Gomes da Silva, por já ter transcorrido mais de cinco anos desde a apreciação do ato de inativação do servidor, ocorrida na Sessão de 30/1/2003 (Acórdão 23/2003-TCU-2ª Câmara, Relação 1/2003 – Relator Ministro Benjamin Zymler), em consonância com o disposto no art. 260, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.2. dar ciência desta deliberação ao interessado;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2478-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2479/2009 – TCU – Plenário

1. Processo TC-008.408/2009-0.
2. Grupo II; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Empresa Primeiro Time Informática Ltda..
4. Entidade: Instituto Militar de Engenharia – IME.

5. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/RJ.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela empresa Primeiro Time Informática Ltda., suscitando ocorrências relacionadas ao Pregão Eletrônico n. 29/2008, instaurado pelo Instituto Militar de Engenharia – IME.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, com amparo no § 1° do art. 113 da Lei n. 8.666/1993, c/c os arts. 237, inciso VII, e 235 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta Deliberação, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei n. 8.443/1992 e com o art. 251 do RI/TCU, para que o IME adote as medidas necessárias com vistas a anular o Pregão Eletrônico n. 29/2008, devendo a entidade encaminhar ao TCU, nesse mesmo prazo, comprovação da adoção dessa medida, considerando que não foram elididas as ocorrências relacionadas à restrição à ampla participação, aceitação de propostas em desacordo com as especificações técnicas do edital, ausência de prévia pesquisa de preços, indícios de estimativas de preço acima do mercado e adjudicação em grupos e não por itens, resultando em julgamento em desacordo com as regras editalícias;

9.3. determinar ao IME que:

9.3.1. abstenha-se de conceder o tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte previsto no art. 47 da Lei Complementar n. 123/2006 quando não expressamente previsto no instrumento convocatório ou para contratações de valor superior a R$ 80.000,00, como determinam os arts. 48, I, e 49, I e III, daquele diploma legal;

9.3.2. realize ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, anexando-a respectivo processo licitatório, de acordo com os arts. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da Lei n. 8.666/1993;

9.3.3. deixe de aceitar propostas em desacordo com as especificações técnicas, em obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993;

9.3.4. não realize o julgamento das propostas e a adjudicação de itens em desacordo com as regras previstas no edital, em obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao representante;

9.5. apensar o presente processo às contas do IME relativas ao exercício de 2008.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2479-44/09-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2480/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.891/2004-3.
2. Grupo I – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Município de Itamaraju/BA (CNPJ 13.761.697/0001-65), Sr. Dilson Batista Santiago (CPF 024.610.388-48); Sr. Francisco Clesson Dias Monte (CPF 091.200.333-20); e Crony – Projetos e Construções Ltda. (CNPJ 01.865.517/0001-06).
4. Entidade: Município de Itamaraju/BA.
5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade: 7ª Secretaria de Controle Externo (Secex-7).
8. Advogados constituídos nos autos: Pedro Luiz Pereira (OAB/BA 765-B) e Sandra Bastos Pereira (OAB/BA 961-A).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra contra o Sr. Dilson Batista Santiago, ex-Prefeito Municipal de Itamaraju/BA, em decorrência de superfaturamento e de inexecução parcial do objeto do Convênio CRT/BA nº 28.003/1998, celebrado entre o Incra e o referido município.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "c", da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas dos Srs. Dilson Batista Santiago e Francisco Clesson Dias Monte e da empresa Crony – Projetos e Construções Ltda., condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias de R$ 140.437,18 (cento e quarenta mil, quatrocentos e trinta e sete reais e dezoito centavos) e R$ 57.282,60 (cinquenta e sete mil, duzentos e oitenta e dois reais e sessenta centavos), atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, respectivamente, a partir de 26/10/1998 e 11/2/1999, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento dos referidos valores aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU;
9.2. aplicar aos Srs. Dilson Batista Santiago e Francisco Clesson Dias Monte e à empresa Crony – Projetos e Construções Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, individualmente, no valor de R$ 7.000,00 (sete mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, na forma da legislação em vigor;
9.3. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas a que se referem os itens 9.1, 9.2 e 9.3 deste Acórdão em até (24) vinte e quatro prestações mensais e sucessivas, caso requerido;
9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.1, 9.2 e 9.3 deste Acórdão, caso não atendidas as notificações;

9.5. considerar a data de 31 de janeiro de 2010 como marco inicial para a contagem do prazo de 15 (quinze) dias concedido pelo Acórdão 687/2009-Plenário ao Município de Itamaraju/BA, para que efetue e comprove junto ao Tribunal o recolhimento aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária da quantia de R$ 12.007,10 (doze mil, sete reais e dez centavos), atualizada monetariamente a partir de 11/2/1999, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente;

9.6. cientificar o Município de Itamaraju/BA de que a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, saneará o processo, permitindo que o TCU venha a julgar regulares com ressalvas as contas do município, mas que, por outro lado, a falta dessa liquidação resultará no julgamento pela irregularidade das contas, com todos os consectários legais negativos para a municipalidade, nos termos do art. 202, § 4º, do Regimento Interno do TCU;

9.7. remeter cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República da União no Estado da Bahia, para ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2480-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2481/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.649/2003-5.

2. Grupo II – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.

3. Responsáveis: Genésio Bernardino de Souza (CPF 001.702.916-34); Maurício Hasenclever Borges (CPF 006.996.756-34); Paulo Ernesto Ribeiro da Silva (CPF 327.093.317-72); PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda. (CNPJ 13.337.860/0001-67).

4. Entidade: Município de Eunápolis/BA.

5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

7. Unidade: Secex/BA e Secex/PR.

8. Advogados constituídos nos autos: Alan Emanuel Cavalcante Trajano (OAB/DF 16.631); Márcio Luiz Silva (OAB/DF 12.415); Lílian Lima Campos (OAB/DF 7.951/E); Patrícia Machado Didoné (OAB/BA 16.528); Vladimir Almeida Baleeiro (OAB/BA 20.165); Anna Tereza Almeida Landgraf (OAB/BA 19.538); Pedro Eloi Soares (OAB/DF 1.586-A); e Emerson Mantovani (OAB/DF 14.618).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em decorrência de irregularidades relativas à execução do Convênio de Delegação PG-97/1998-00, celebrado entre o extinto DNER e o município de Eunápolis/BA, objetivando a construção e pavimentação da travessia urbana daquela municipalidade, localizada na rodovia BR 101/BA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa do Sr. Maurício Hasenclever Borges;

9.2. considerar revel o Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.3. considerar prejudicada a apreciação da responsabilidade do Sr. Genésio Bernardino de Souza, em razão do seu falecimento;

9.4. julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Maurício Hasenclever Borges, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, e 23, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992;

9.5. julgar irregulares as contas do Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva e da empresa PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, condenando-os, solidariamente, ao pagamento da quantia de R$ 892.856,29 (oitocentos e noventa e dois mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e vinte e nove centavos), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 9/6/2000, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.6. aplicar, individualmente, ao Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva e à empresa PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992;

9.8. autorizar, desde já, com base no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, o recolhimento das dívidas em até 24 (vinte e quatro parcelas), caso requerido;

9.9. determinar à Segecex que realize estudos no sentido de viabilizar a utilização do Sistema de Controle de Óbitos – Sisobi na instrução dos feitos em tramitação nesta Casa, com o intuito de embasar os julgamentos de processos que constem a responsabilização de pessoas já falecidas, permitindo, se possível for, que os diversos sistemas do TCU acusem e informem automaticamente a ocorrência de eventual óbito de responsáveis;

9.10. encaminhar ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Bahia cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, nos termos do art. 209, § 6º, do RITCU, alertando-o acerca da existência da ação civil pública nº 2006.33.10.002348-8, que tramita na Vara Federal da Subseção Judiciária de Eunápolis, referente ao convênio objeto deste processo.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2481-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2482/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.797/2008-1.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Responsável/Interessado:
3.1. Responsável: Emerson Jocaster Negri Scherer (CPF 701.379.000-15).
3.2. Interessado: Procuradoria Federal Especializada do Instituto de Colonização e Reforma Agrária em Petrolina.
4. Entidade: Superintendência Regional do Instituto de Colonização e Reforma Agrária no Médio São Francisco em Petrolina.
5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PE (Secex/PE).
8. Advogado constituído nos autos: Glaubemário Peixoto Lemos (OAB/PE nº 23.074).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela Procuradoria Federal Especializada do Instituto de Colonização e Reforma Agrária em Petrolina, versando sobre possíveis irregularidades na prorrogação do termo de parceria celebrado entre a Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco e a Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro – Fundesa.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer da presente Representação, com fundamento no inciso III do art. 237 do Regimento Interno do TCU;
9.2. aplicar ao Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer, Superintendente Regional do Incra no Médio São Francisco, a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), por descumprimento à decisão deste Tribunal, a qual determinou à Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco que suspendesse cautelarmente a execução do termo de parceria celebrado com a Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro – Fundesa, inclusive a efetivação de repasses de recursos à entidade;
9.3. determinar à Secex/PE que promova inspeção na Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco, com o objetivo de promover o saneamento dos presentes autos e permitir a apreciação de mérito das questões suscitadas nesta Representação, examinando, também, os novos elementos de que trata o item III da instrução de fls. 170/180;
9.4. remeter cópia integral dos presentes autos à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, conforme solicitado pela Portaria nº 2, de 13/8/2009, desse mesmo órgão, caso essa medida ainda não tenha sido efetivada;
9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamenta, aos Procuradores Federais John Ericsson Formiga Cartaxo e Ivanise Pereira Lima e, ainda, aos Srs. Emerson Leopoldo Lima de Alencar e Simão Pedro Rocha, para conhecimento das medidas adotadas nesta oportunidade;
9.6 encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamenta, à unidade central do Instituto de Colonização e Reforma Agrária, para ciência.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2482-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2483/2009 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 003.768/2009-2.
1.1. Apenso: 012.556/2002-2.
2. Grupo II - Classe IV - Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessada: Procuradoria da República no Estado da Bahia (26.994.558/0013-67).
3.2. Responsáveis: Manoel Sales Rios (042.931.855-34); e Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas (019.927.325-15).
4. Entidade: Município de Várzea da Roça/BA.
5. Relator: Auditor Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo na Bahia (Secex-BA).
8. Advogado constituído nos autos: Fabrício Bastos de Oliveira, OAB/BA nº 19.062.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial proveniente da conversão de processo de representação formulada pela Procuradoria da República no Estado da Bahia, por força do Acórdão TCU nº 117/2009 - Plenário, em que se apuram irregularidades praticadas no âmbito do Município de Várzea da Roça/BA, envolvendo recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) - atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) - e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas;
9.2. acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Manoel Sales Rios;
9.3. julgar irregulares as contas do Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'c', e 19, *caput*, da Lei nº 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das respectivas datas até a do efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres credores abaixo relacionados, na forma da legislação em vigor:
9.3.1. cofre credor: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) municipal

Valor (R$)	Data

3.750,00	30/11/1999
3.900,00	6/12/1999

9.3.2. cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Valor (R$)	**Data**
11.855,10	10/12/1999

9.4 aplicar ao Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5 autorizar o parcelamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, se houver solicitação nesse sentido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 217 do RI/TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os encargos devidos, conforme legislação em vigor;

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/1992, caso não haja atendimento à notificação; e

9.7. remeter cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado da Bahia, à Câmara Municipal de Várzea da Roça/BA e ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2483-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.
13.3. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.4. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo nº TC-008.122/2006-9, cujo Relator é o Ministro Aroldo Cedraz, a Dra. Patrícia Guércio Teixeira Delage apresentou sustentação oral em nome do Consórcio QGCC.

REABERTURA DE DISCUSSÃO

Nos termos do § 5º do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo nº TC-018.213/2009-3 (Ata nº 41/2009) e o Tribunal aprovou o Acórdão nº 2451, tendo sido vencedora a proposta apresentada pelo Relator, Ministro Valmir Campelo, que acatou as sugestões oferecidas pelo Revisor, Ministro Aroldo Cedraz.

ATO NORMATIVO APROVADO

RESOLUÇÃO TCU Nº 228 - "Institui canal de acesso a serviços eletrônicos por meio do Portal do Tribunal de Contas da União na internet, denominado e-TCU."

RESOLUÇÃO-TCU Nº 228, DE 21 DE OUTUBRO DE 2009

Institui canal de acesso a serviços eletrônicos por meio do Portal do Tribunal de Contas da União na internet, denominado e-TCU.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais

Considerando a necessidade de facilitar o acesso da sociedade aos serviços prestados por esta Corte e melhorar o atendimento oferecido;

Considerando que a solicitação de serviços em meio eletrônico contribui para a racionalização das atividades desenvolvidas pelas unidades do Tribunal;

Considerando que a oferta de serviços eletrônicos não exclui a prestação presencial de serviços nas dependências do Tribunal, para atender a conveniência dos cidadãos e suprir a indisponibilidade temporária de serviços em rede eletrônica; e

Considerando a necessidade de regulamentar a utilização de serviços eletrônicos por meio do sítio do TCU, resolve:

Art. 1º Fica instituído canal de acesso a serviços eletrônicos por meio do Portal do Tribunal de Contas da União na **internet**, denominado e-TCU.

Art. 2º O e-TCU pode conter, entre outros, os seguintes serviços:

I – solicitação e concessão de vista e cópia eletrônicas de autos processuais;

II – habilitação de procuradores;

III – revogação de mandato conferido a procuradores e renúncia aos poderes por eles recebidos;

IV – pedido e concessão de prorrogação de prazo;

V – emissão de Guia de Recolhimento da União (GRU);

VI – expedição de demonstrativo de débito;

VII – pedido de parcelamento de débito;

VIII – solicitação de sustentação oral;

IX – remessa de defesa de responsáveis;

X – atendimento a diligências;

XI – encaminhamento de peças recursais;

XII – encaminhamento de documentos ao TCU; e

XIII – acompanhamento processual (**push**).

Parágrafo único. A oferta de serviços por meio do e-TCU não dispensa a prestação mediante atendimento presencial nas unidades do Tribunal.

Art. 3º Para utilização de serviços que, pela natureza, se caracterizem como prática de atos processuais, será exigido prévio credenciamento do cidadão.

§1º O credenciamento de que trata o **caput** é ato pessoal, direto, intransferível e indelegável e dar-se-á, preferencialmente, por meio de solicitação efetuada no Portal TCU.

§2º O credenciamento importará a aceitação das condições regulamentares que disciplinam o e-TCU, mediante assinatura de termo de adesão.

§3º A autorização do credenciamento e a conseqüente liberação dos serviços disponíveis no e-TCU dependem de prévia aprovação por parte de agente competente do TCU, após análise do cumprimento dos

requisitos necessários ao credenciamento e da legitimidade do solicitante para acessar o serviço solicitado.

§4º O descredenciamento dar-se-á:

a) por solicitação expressa do usuário dirigida ao Tribunal;

b) em razão de uso indevido dos serviços do e-TCU ou descumprimento das condições regulamentares que disciplinam o e-TCU;

c) a critério da Administração, mediante ato motivado.

Art. 4ºA utilização do e-TCU deve observar a Política Corporativa de Segurança da Informação do Tribunal (PCSI/TCU).

Art. 5º Os atos processuais praticados no e-TCU serão considerados realizados no dia e hora do respectivo registro eletrônico, conforme horário oficial de Brasília.

Art. 6º O e-TCU estará disponível diariamente ao cidadão credenciado, ressalvados os períodos de manutenção da respectiva solução de tecnologia da informação que dá suporte à prestação dos serviços.

§1º Nos períodos de indisponibilidade do e-TCU, os serviços poderão ser acessados de forma presencial no Tribunal, observado o horário de atendimento externo ao cidadão disposto por ato do Presidente.

§2º A indisponibilidade dos serviços no e-TCU não justifica a eventual perda de prazos processuais pelo cidadão.

Art. 7º A incorporação de serviços ao e-TCU será realizada gradualmente, em função da implantação das funcionalidades tecnológicas cabíveis e das alterações regimentais e normativas necessárias.

Parágrafo único. Compete à Secretaria de Tecnologia da Informação adequar as soluções tecnológicas do Tribunal aos requisitos definidos pela unidade gestora do e-TCU.

Art. 8º Fica a Presidência autorizada a expedir os atos necessários à operacionalização desta Resolução.

Art. 9º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2009.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

PROCESSOS TRANSFERIDOS PARA A SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Por solicitação do Relator, Ministro Benjamin Zymler, o processo nº TC-012.116/2006-8 foi transferido para a pauta da sessão extraordinária de caráter reservado realizada nesta data.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Foram excluídos de Pauta, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, os seguintes processos:

- TC-016.747/2009-0 e TC-006.640/2005-7, de relatoria do Ministro Valmir Campelo;
- TC-018.288/2009-4, 027.577/2006-1 e 031.289/2007-0, da relatoria do Ministro Augusto Nardes;
- TC-026.133/2008-7, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; e

- TC-013.562/2009-1, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro;

ENCERRAMENTO

Às dezessete horas e quarenta minutos, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

ALISON APARECIDO MARTINS DE SOUZA
Subsecretário do Plenário, em substituição

Aprovada em 22 de outubro de 2009.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 44, DE 21 DE OUTUBRO DE 2009
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Submeto a Vossas Excelências solicitação formulada pelo Ministro da Justiça (autuada nesta Casa como TC-024.252/2009-7) no sentido de que seja cedido, o Auditor Federal de Controle Externo Carlos Roberto Takao Yoshioka (matrícula 3065-1), lotado no Serviço de Gestão de Informações Estratégicas para as Ações de Controle Externo, para exercer o cargo de Coordenador-Geral de Articulação Institucional do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça, DAS 101.4.

Convém registrar que, não obstante a Resolução Administrativa nº 94, de 24 de maio de 1989 (alterada pela Resolução nº 43, de 17 de janeiro de 1996), vedar, em seu art. 1º, a cessão de servidores do TCU, este Colegiado tem, em casos excepcionais, permitido a cessão para o exercício de cargos relevantes.

Assim, com fulcro no art. 16, inciso II, do Regimento Interno do TCU, proponho o atendimento, em caráter excepcional, da mencionada solicitação, esclarecendo que o ônus da referida cessão ocorrerá a cargo do órgão cessionário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

É com grande satisfação que comunico a implementação de mais uma edição do Curso de "Licitações e Contratos Administrativos" voltado à capacitação de gestores públicos. Para esta segunda edição, fruto da parceria entre a CGU e o TCU, foram convidados servidores municipais, estaduais e federais. Iniciado no dia 19 último, está previsto para ser concluído em 13/11/2009.

O Curso, a ser realizado na modalidade de Ensino a Distância (EaD), tem o objetivo de apresentar noções relativas ao processo de licitações e aos contratos administrativos, constantes da Lei 8.666/93. Para tanto, são abordados conceitos básicos sobre licitação: princípios, modalidades, procedimentos, dispensa, inexigibilidade, anulação e revogação; e conceitos básicos sobre contratos administrativos: definição, características, formalização, cláusulas essenciais, instrumentos, garantias, prazos e vigência, publicação, mutabilidade, execução, inexecução e irregularidades.

Aproveito a oportunidade para externar meus agradecimentos à Controladoria Geral da União, pela prestimosa colaboração ao disponibilizar parte essencial dos conteúdos do curso.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, nos dias 6, 7 e 8 deste mês de outubro, chefiei a delegação do TCU que participou da reunião do Grupo de Trabalho da Intosai sobre Dívida Pública, realizada em Kiev, na Ucrânia. O encontro teve a presença de 33 participantes de 25 países e foi coordenado pela entidade fiscalizadora superior do México, presidente do Grupo de Trabalho.

Na ocasião, discutiram-se, entre outros temas de relevância para os países membros do Grupo, os seguintes assuntos: impacto da crise financeira sobre a dívida pública; escritório de gerenciamento da dívida pública; avaliação dos riscos da dívida e mitigação de seus impactos sobre a estrutura da dívida pública; guia para gerenciamento de risco dos passivos e ativos; e avaliação de recursos humanos empregados na contratação de dívida.

Com referência à atuação brasileira, destaque-se nossa participação na equipe de trabalho sobre dívida pública e passivos contingentes e a assunção da liderança da equipe que irá trabalhar em projeto de investigação de longo prazo para avaliação de sistemas de informação relacionados ao gerenciamento da dívida pública. Por isso, a Semag está encarregada da coordenação dos trabalhos do Grupo no âmbito do TCU e terá a incumbência de referendar o esboço do relatório baseado nos resultados de pesquisa realizada entre os membros da INTOSAI sobre o tema dos passivos contingentes. Além disso, com o

apoio da Sefti, terá que apresentar, até o fim de março de 2010, um rascunho do plano de trabalho sobre o projeto de longo prazo sob coordenação brasileira.

Além das atividades inerentes à atuação no Grupo da Intosai, aproveitou-se a oportunidade da estada na Ucrânia para duas outras reuniões: com o presidente da Câmara de Contas da Ucrânia, que tem particular interesse em intercâmbio técnico com o Tribunal; e com a direção da Agência Nacional Espacial Ucraniana – NSAU, contraparte ucraniana no tratado de cooperação bilateral entre o Brasil e aquele país para utilização do veículo de lançamento Cyclone 4 no Centro de Lançamento de Alcântara.

Comunico, finalmente, que a documentação relativa ao evento está à disposição na Semag e na Arint.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

ANEXO II DA ATA Nº 44, DE 21 DE OUTUBRO DE 2009
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS RELACIONADOS

Relações de Processos organizadas pelos Relatores e aprovadas pelo Tribunal Pleno, bem como os Acórdãos nºs 2443 a 2448 (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

RELAÇÃO Nº 41/2009 – Plenário
Relator – Ministro VALMIR CAMPELO

ACÓRDÃO Nº 2443/2009 - TCU - Plenário

Considerando o pedido de dilação de prazo, encaminhado pelo Gerente Regional da GRA/MF/RR, Sr. Gilmar Horta Thomé, por meio do Ofício nº 1478/2009/DRH/GRA/MF/RR, datado de 21.09.2009, solicitando prorrogação de prazo, para atendimento das determinações constantes dos itens 9.6 e 9.7.1 do Acórdão nº 1496/2009-TCU-Plenário;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, "e" do Regimento Interno, em autorizar a prorrogação de prazo, por 60(sessenta) dias, a contar da ciência deste acórdão:

1. Processo TC-019.799/2007-3 (TOMADA DE CONTAS - Exercício: 2006)

1.1. Apensos: 001.537/2004-5 (REPRESENTAÇÃO); 013.668/2006-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.2. Responsáveis: Angela Solange Barreto Brasil (225.190.922-20); Antonio Ribeiro da Silveira (352.681.072-91); Augusto Jorge Ferreira Lima (153.954.722-15); Gesse Santana Borges (310.151.741-91); Gilmar Horta Thome (074.656.532-15); Izete Nascimento Viana (112.357.132-53); Jose Ferreira de Alencar (149.802.232-49); Maria Caetano da Mota (465.749.136-91); Maria Cirlana da Silva Nascimento (193.355.982-91); Nara Dieny Rodrigues de Lira Costa (241.721.972-72); Paulo Roberto Campos Moreira (410.383.551-68); Rosilda Leandro da Silva (074.721.962-15); Ternilson de Souza Santos (287.403.002-34)

1.3. Órgão/Entidade: Gerência Regional de Administração/RR - MF

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - RR(SECEX-RR)
1.5. Advogado constituído nos autos: Marcela Medeiros Queiroz Franco Santos, OAB/RR nº 433.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 44/2009 – Plenário
Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 52/2009 – Plenário
Relator – Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

ACÓRDÃO Nº 2444/2009 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 143, inciso V, "a", e 218, do Regimento Interno/TCU, em expedir quitação ao Sr. Paulo Roberto Tannus Freitas, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi imputada pelo Acórdão 1.460/2006-TCU-Plenário, adotar a medida relacionada no subitem 1.6, e determinar o arquivamento dos autos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

Quitação relativa ao subitem 9.1 do Acórdão 1.460/2006, proferido pelo Plenário, em Sessão de 16/8/2006, Ata nº 33/2006, cujo valor foi reduzido para R$ 5.000,00 pelo item 9.2 do Acórdão 2.190/2007-TCU-Plenário, Ata 43/2007, Sessão de 17/10/2007:

Valor original do débito:	Data de origem do débito:
R$ 5.000,00	17/10/2007

Valores recolhidos:	Datas dos recolhimentos:
R$ 212,44	2/4/2008
R$ 214,59	5/5/2008
R$ 215,82	5/6/2008
R$ 217,61	8/7/2008
R$ 360,38	7/8/2008
R$ 220,53	8/9/2008
R$ 221,75	23/10/2008
R$ 222,75	28/11/2008
R$ 228,92	29/12/2008
R$ 449,78	27/02/2009
R$ 209,97	2/4/2009

1. Processo TC-002.056/2003-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Arnaldo Nogueira de Lima (394.952.646-34); Coaracy Jorge Carneiro Serra (107.113.253-91); Edinéia de Farias Estrela (316.843.861-87); Ivete Verdelli Costa (019.573.298-74); Joana Darc França Soares (091.392.651-53); Júlio Alexandre Barcelos (890.901.101-78); Maria Eloísa Santos Simoni (121.591.581-00); Maria Eugênia Bandeira (338.996.221-20); Paulo Roberto Tannus Freitas (080.038.905-00); Raul Christiano de Sanson Portella (010.946.377-34)

1.2. Interessado: 4ª Secretaria de Controle Externo – TCU

1.3. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social - MPS

1.4. Unidade Técnica: 5ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-5)

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Alertar o Sr. Paulo Roberto Tannus Freitas da existência de registro no Siafi de pagamento de R$ 210,43, em 29/4/2008, referente ao TC 002.562/2003-0, quantia que ultrapassa o valor necessário ao pagamento da multa que lhe foi aplicada nesse processo, sendo-lhe franqueada a apresentação de pleito, devidamente acompanhado de justificativas, com vistas ao saneamento dessa falha.

Ata n° 44/2009 – Plenário
Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 46/2009 – Plenário
Relator – Ministro BENJAMIN ZYMLER

ACÓRDÃO Nº 2445/2009 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso V, e 39 da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 1º, inciso VIII; 140, 143, 259, inciso II e 260, parágrafo 1º, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 155/2002, ACORDAM, por unanimidade, em tornar insubsistente o Acórdão n.º 506/2006-Plenário para prejudicada a apreciação das aposentadorias de Benedito Cesário Lopes e Maria Fonseca de Miranda, por perda de objeto, e legais as aposentadoria dos demais servidores, ressalvando que Celso Rodrigues de Oliveira não mais percebe a vantagem prevista no inciso II do art. 192 da Lei n.º 8.112/1990 e a diferença pessoal da Lei n.º 9.421/1996 e Maria Fernandes Barbosa não mais recebe cumulativamente as vantagens “GRG”, “GADF” e “quintos”.

1. Processo TC-017.691/2004-6 (APOSENTADORIA)

1.1. Interessados: Antônio Henrique de Carvalho Ribeiro (111.195.516-68); Antônio Francisco Pereira (090.711.136-04); Antônio de Paula Oliveira (109.504.516-49); Benedito Cesário Lopes (009.561.711-68); Celso Rodrigues de Oliveira (010.549.101-20); Eliete Torres Conceição (032.846.031-15); Francisca Chagas de Lima Neves (104.632.322-91); Iliene Laurinda de Lima e Silva (091.670.056-91); Maria Fernandes Barboza (078.246.531-53); Maria Fonseca de Miranda (009.084.016-04); Rosilene de Souza Castro (022.766.742-53)

1.2. Órgão/Entidade: Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 1ª Região/DF

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2446/2009 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, com fundamento no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno, considerando que o processo cumpriu o objetivo para o qual foi constituído, ACORDAM, por unanimidade, em ordenar o arquivamento do processo a seguir relacionado

1. Processo TC-014.542/2006-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Onyx Dornelles Lorenzoni (210.259.320-72)

1.2. Órgão/Entidade: Ministério das Comunicações (vinculador); Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel - Sede - MC

1.3. Unidade Técnica: Sec. de Fiscalização de Desestatização(SEFID)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 44/2009 – Plenário
Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 41/2009 – Plenário
Relator – Auditor MARCOS BEMQUERER COSTA

ACÓRDÃO Nº 2447/2009 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 36 da Resolução/TCU n. 191/2006, em determinar o desapensamento do TC-017.351/2005-2 deste processo e encaminhá-lo (TC-017.351/2005-2) ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, com

vistas à apreciação dos Embargos de Declaração opostos contra o Acórdão n. 2.274/2009 – TCU – Plenário, Sessão de 30/9/2009, Ata n. 40/2009:

1. Processo TC-001.816/2004-1 (CONSULTA)
1.1. Apensos: 023.986/2006-4 (Consulta); 017.351/2005-2 (Consulta).
1.2. Interessado: Comissão de Finanças e Tributação – Câmara dos Deputados
1.3. Órgão/Entidade: Câmara dos Deputados
1.4. Unidade Técnica: Sefip.
1.5. Advogado constituído nos autos: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2448/2009 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea **e**, e 183, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em prorrogar, por mais 60 (sessenta) dias, a partir do término do prazo inicialmente concedido, os prazos para que os Srs. Demétrio Paulo Torres e Damião Rodrigues Pita apresentem as razões de justificativa referentes às audiências constantes dos subitens 9.4.1, 9.4.2 e 9.4.3 do Acórdão n. 1.858/2009 – Plenário e para que a EIT Empresa Técnica S.A. manifeste-se quanto à oitiva promovida pelo subitem 9.2 do referido **decisum**:

1. Processo TC-009.352/2009-8 (RELATÓRIO DE LEVANTAMENTOS)
1.1. Interessado: Congresso Nacional.
1.3. Órgão/Entidade: Secretaria Municipal de Obras e Viação de Natal/RN
1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Norte (Secex/RN).
1.5. Advogados constituídos nos autos: Vanessa Xavier de Azevedo Fernandes, OAB/RN n. 7.500; e Fabrício de Castro Oliveira, OAB/BA n. 15.055.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 44/2009 – Plenário
Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

ANEXO III DA ATA Nº 44, DE 21 DE OUTUBRO DE 2009
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos de nºs 2449 a 2483, aprovados pelo Plenário, acompanhados de Pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 024.996/2008-1
Natureza: Embargos de Declaração (em processo de Representação)
Órgão: Secretaria do Tesouro Nacional – STN
Interessada: Consultoria, Métodos, Assessoria e Mercantil S.A. - CMA
Advogados constituídos nos autos: Thaís da Costa (OAB/DF 24.823); Paulo Henrique Spirandeli Dantas (OAB/SP 197.479); Renato Pereira Stetner (OAB/SP 119.073); Daniel Bushatsky (OAB/SP 270.767); Danúbia Souto Santos (OAB/DF 24.823); Fernando A. Albino de Oliveira (OAB/SP 22.998); José Alberto Fernandes Lourenço (OAB/SP 143.483); André Ferrarini de Oliveira Pimentel (OAB/SP 185.441); Maurício Boudakian Moysés (OAB/SP 221.705); Ariovaldo Barbosa Pires Junior (OAB/SP 214.089); Sérgio Zahr Filho (OAB/SP 154.688); Marina Fochesato Cintra (OAB/SP 195.413); Bruno Rocha Nagli (OAB/SP 156.728); Adriana Mourão Nogueira (OAB/DF 16.718); Dáfini de Araújo Perácio Monteiro (OAB/DF 25.987); Olavo Marchetti Torrano (OAB/SP 131.088); Mariana Uemura Sampaio (OAB/SP 150.360); Ana Paula Ganzaroli Martins Seisdedos (OAB/SP 234.159); Mario José Silva Paz (OAB/SP 160.323)

Sumário: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TEMPESTIVIDADE. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de representação da empresa Consultoria, Métodos, Assessoria e Mercantil S.A. - CMA relativamente à contratação efetuada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, por inexigibilidade de licitação, de empresa para a prestação de serviços de informações econômico-financeiras, nacionais e internacionais, noticiários político-econômico-financeiros e cotações de ativos financeiros em tempo real (fls. 1/11 – v. p.).

2. Ao julgar a matéria na Sessão Plenária de 8/7/2009, este Tribunal considerou improcedente a representação em tela e efetuou determinações à Secretaria do Tesouro Nacional - STN (Acórdão nº 1.492/2009-Plenário, fls. 598/599 - v. 3).

3. Entendendo haver omissão no exame da matéria no que concerne aos diversos itens do objeto contratado, o qual seria mais abrangente por englobar serviços que em nada se compariam às matérias veiculadas em jornal, a empresa Consultoria, Métodos, Assessoria e Mercantil S.A. – CMA opôs embargos de declaração em relação aos termos do Acórdão nº 1.492/2009-Plenário (fls. 1/4 - anexo 2).

4. Considerando que os referidos embargos de declaração foram opostos intempestivamente, em desacordo com os prazos estabelecidos no art. 34, § 1º, da Lei nº 8.443/92 e no art. 287, § 1º, do Regimento Interno do TCU, além de serem inadequados para a discussão de questões de mérito já devidamente apreciadas pelo acórdão embargado ou de novos argumentos trazidos posteriormente à deliberação atacada, este Tribunal decidiu não conhecê-los, tendo em vista não preencherem os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie (Acórdão nº 2.092/2009-Plenário, fl. 601 – v. 3).

5. Irresignada com essa deliberação, a empresa Consultoria, Métodos, Assessoria e Mercantil S.A. – CMA opôs novos embargos de declaração, agora em relação aos termos do Acórdão nº 2.092/2009-Plenário (fls. 610/613 - v. 3). Desta feita, a empresa alega que os embargos de declaração que opôs em relação ao Acórdão nº 1.492/2009-Plenário são tempestivos, pelas seguintes razões:

- a empresa foi notificada dos termos do Acórdão nº 1.492/2009-Plenário em 17/7/2009 (sexta-feira) e protocolizou os embargos de declaração neste Tribunal em 29/7/2009 (quarta-feira);

- o prazo para interposição de embargos de declaração é de 10 dias, contados a partir da notificação da representante (arts. 183 e 287 do RI/TCU e 30 da Lei nº 8.443/92);

- tanto a Lei Orgânica do TCU quanto seu Regimento Interno "são silentes quanto à forma de contagem de prazo, quando o dia subseqüente ao termo inicial se dá em um dia não útil, tais como feriados e finais de semana";

- diante dessa "omissão legal" e à luz do art. 83 da Lei Orgânica do TCU aplica-se ao caso, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Civil, que em seu art. 184 dispõe que *"os prazos somente começam a correr do primeiro dia útil após a intimação"*;

- a embargante destaca o art. 19 da Resolução TCU nº 170/2004, que estabelece que os prazos para atendimento das comunicações tratadas naquele normativo contam-se em dias corridos a partir do primeiro dia em que houver expediente no Tribunal;

- portanto, considerando que a empresa foi notificada do acórdão embargado em 17/7/2009 (sexta-feira), o prazo para interposição de recurso começa a ser contado apenas no primeiro dia útil subseqüente (20/7/2009, segunda-feira). Assim, o prazo final para oposição de embargos de declaração seria o dia 29/7/2009, data em que o embargante os protocolizou no TCU, sendo, portanto, tempestivos.

6. Com relação ao argumento de que a empresa não teria suscitado em sua representação a necessidade da análise do contrato em questão, no que tange ao quantitativo que representa o conteúdo dos noticiários político-econômicos e financeiros em seu objeto, a embargante afirma que referida análise *"é indispensável para a avaliação da contratação"* discutida nos autos. *"Uma vez que a embargante listou, em sua peça processual, os serviços objeto do contrato e, na mesma medida, apontou a razão pela qual cada um desses serviços seria objeto de licitação, a análise de cada um desses serviços e de seus quantitativos certamente deveria constar do v. acórdão e, uma vez que não houve tal análise, a omissão resta claramente detectada"*.

7. Ante o exposto, a embargante requer seja sanada a omissão no Acórdão nº 1.492/2009-Plenário, de forma que essa deliberação "explicite o valor de cada objeto contratado e se manifeste se a parcela referente aos serviços equiparados ao de um jornal bastaria para caracterizar a inexigibilidade suscitada".

É o relatório.

VOTO

Os presentes embargos de declaração opostos em relação ao Acórdão nº 2.092/2009-Plenário preenchem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei nº 8.443/92 e art. 287 do Regimento Interno e podem ser conhecidos por este Tribunal. No mérito, entendo que não devem ser providos, pelas razões que aduzo a seguir.

Na citada peça recursal a empresa Consultoria, Métodos, Assessoria e Mercantil S.A. – CMA afirma que os embargos de declaração que opôs em relação aos termos do Acórdão nº 1.492/2009-Plenário em 29/7/2009 são tempestivos, vez que tomou ciência dessa deliberação em uma sexta-feira (dia 17/7/2009) e, neste caso, o prazo para interposição de recurso contar-se-ia apenas a partir da segunda-feira (dia 20/7/2009).

Sustenta a sua posição argumentando que a Lei Orgânica e o Regimento Interno deste Tribunal são silentes quanto à forma de contagem de prazo, quando o dia subseqüente ao termo inicial se dá em um dia não útil, tais como feriados e finais de semana, razão pela qual aplicar-se-ia ao caso, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Civil, *"conforme disposto no art. 83 da Lei 8.443/92"* (sic). Discordo.

Nos termos do art. 34 da Lei nº 8.443/92, o prazo para a oposição de embargos de declaração em relação a deliberações deste Tribunal é de dez dias, O art. 30, inciso I, da citada lei dispõe que os prazos referidos naquele texto legal (que incluem os prazos relativos à interposição de recursos) contam-se da data do recebimento, pelo responsável ou interessado, da comunicação ou notificação.

O art. 287 do Regimento Interno deste Tribunal repete o teor do texto legal ao afirmar que o prazo para a oposição de embargos de declaração em relação a deliberações deste Tribunal é de dez dias, e em seu art. 183 estabelece que os prazos referidos naquele normativo (que incluem os prazos relativos à interposição de recursos) contam-se dia a dia, a partir da data do recebimento, pelo responsável ou interessado, da comunicação ou notificação.

Ainda sobre o assunto, art. 185 do Regimento Interno deste Tribunal estabelece que na contagem dos prazos, salvo disposição legal em contrário, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento. Caso o vencimento recair em dia em que não houver expediente, o prazo será prorrogado até o primeiro dia útil imediato. Chamo a atenção para o fato de que esse artigo não obsta o início da contagem de prazos em dia não útil.

Os dispositivos acima citados não deixam dúvidas de que o prazo para a oposição de embargos de declaração é computado dia a dia, excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, contado a partir do conhecimento, pelo recorrente, do teor da deliberação que pretende embargar. No caso concreto, o embargante tomou ciência do teor Acórdão nº 1.492/2009-Plenário no dia 17/7/2009 e, portanto, o prazo de que dispunha para opor embargos de declaração expirou em 27/7/2009. Como os embargos de declaração foram protocolizados neste Tribunal em 29/7/2009, são intempestivos.

Não há que se falar em aplicação de dispositivos do Código de Processo Civil - CPC à contagem de prazo no caso concreto, uma vez que a matéria está cristalinamente definida na Lei Orgânica e no Regimento Interno deste Tribunal. É importante ressaltar à embargante que o rito processual no âmbito do TCU não segue o disposto no CPC, e sim aos ditames da Lei nº 8.443/92 e do seu Regimento Interno. O CPC tem apenas aplicação analógica e subsidiária, no que couber, a teor do art. 298 do Regimento Interno e da Súmula TCU nº 103.

Portanto, uma vez intempestivos, os primeiros embargos de declaração opostos pela empresa Consultoria, Métodos, Assessoria e Mercantil S.A. – CMA no âmbito destes autos (em relação ao Acórdão nº 1.492/2009-Plenário) não preencheram os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 34 da Lei nº 8.443/92 e no art. 287 do Regimento Interno do TCU. Assim, não há reparos a fazer ao Acórdão nº 2.092/2009-Plenário que não os conheceu, e, por essa razão, não devem ser providos os embargos de declaração opostos pela citada empresa e objeto do presente julgamento.

O outro ponto trazido aos autos pela embargante na peça recursal que se examina nesta oportunidade refere-se ao fato de que seria indispensável para a avaliação do Contrato nº 7/2007, celebrado entre a Secretaria do Tesouro Nacional – STN e a Agência Estado, a análise do quantitativo do conteúdo dos noticiários político-econômicos e financeiros em seu objeto, apesar de a empresa Consultoria, Métodos, Assessoria e Mercantil S.A. – CMA não ter suscitado essa questão em sua representação inicial. No entender da embargante, a ausência de tal análise indica a existência de uma omissão, que deve ser corrigida, na deliberação deste Tribunal que considerou improcedente o seu pleito. Novamente discordo.

O fato de a empresa Consultoria, Métodos, Assessoria e Mercantil S.A. – CMA ter listado, em sua representação, os serviços objeto do contrato e a razão pela qual entendia que os mesmos deveriam ser objeto de licitação não implica que, no acórdão mediante o qual este Tribunal se pronunciou sobre o mérito da questão, tivesse que constar, obrigatoriamente, a análise de cada um desses serviços e de seus quantitativos. O relator não está obrigado a responder um a um os argumentos invocados, se apenas um deles é suficiente para a solução da lide. Ao examinar a contratação da Agência Estado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN no presente processo, este Tribunal entendeu que, embora se admita a possibilidade de outras empresas prestarem o serviço discutido nos autos, cada uma produzindo noticiário próprio a partir de fonte primária, cabe ao órgão público decidir, com base em seu poder discricionário, qual será contratada diretamente, haja vista a impossibilidade de se estabelecer critérios de comparação entre elas. Essa linha de raciocínio foi adotada por esta Corte, inclusive em sede de pedido de reexame, ao julgar semelhante pleito da empresa CMA em relação à contratação da Agência Estado efetuada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Acórdãos nº 332 e 3.867/2009-TCU-1ª Câmara).

No caso concreto, a ausência dos pressupostos de admissibilidade implicaram no não conhecimento dos embargos de declaração opostos em relação ao Acórdão nº 1.492/2009-Plenário. Caso a representante entenda que o mérito da questão deva ser rediscutido, tanto a Lei nº 8.443/92 quanto o Regimento Interno deste Tribunal estabelecem mecanismos adequados para esse mister, dos quais não fazem parte os embargos de declaração.

Ante o exposto, Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2449/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.996/2008-1.
2. Grupo II - Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em processo de Representação)
3. Interessada: Consultoria, Métodos, Assessoria e Mercantil S.A. - CMA
4. Órgão: Secretaria do Tesouro Nacional - STN
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Advogados constituídos nos autos: Thaís da Costa (OAB/DF 24.823); Paulo Henrique Spirandeli Dantas (OAB/SP 197.479); Renato Pereira Stetner (OAB/SP 119.073); Daniel Bushatsky (OAB/SP 270.767); Danúbia Souto Santos (OAB/DF 24.823); Fernando A. Albino de Oliveira (OAB/SP 22.998); José Alberto Fernandes Lourenço (OAB/SP 143.483); André Ferrarini de Oliveira Pimentel (OAB/SP 185.441); Maurício Boudakian Moysés (OAB/SP 221.705); Ariovaldo Barbosa Pires Junior (OAB/SP 214.089); Sérgio Zahr Filho (OAB/SP 154.688); Marina Fochesato Cintra (OAB/SP 195.413); Bruno Rocha Nagli (OAB/SP 156.728); Adriana Mourão Nogueira (OAB/DF 16.718); Dáfini de Araújo Perácio Monteiro (OAB/DF 25.987); Olavo Marchetti Torrano (OAB/SP 131.088); Mariana Uemura Sampaio (OAB/SP 150.360); Ana Paula Ganzaroli Martins Seisdedos (OAB/SP 234.159); Mario José Silva Paz (OAB/SP 160.323)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação que nesta etapa processual cuida de embargos de declaração opostos em relação ao Acórdão nº 2.092/2009-Plenário, mediante o qual este Tribunal não conheceu de embargos de declaração opostos em relação ao Acórdão nº 1.492/2009-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, por preencherem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, § 1º, da Lei 8.443/92 e no art. 287, § 1º, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação à empresa Consultoria, Métodos, Assessoria e Mercantil S.A. – CMA, à Secretaria do Tesouro Nacional – STN e à Agência Estado S.A.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2449-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 008.122/2006-9 (com 16 volumes e 76 anexos em 133 volumes).
Apensos: 014.814/2007-9 (com 1 volume e 3 anexos) e 006.925/2008-1 (com 5 anexos).
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.
Entidades: Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU e Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – Metrofor.
Interessado: Congresso Nacional.
Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Sales (OAB/DF 28.108), André Luiz Pinheiro Guimarães (OAB/DF 8.108), Felipe Barreira Uchôa (OAB/CE 12.639), Francisco de Freitas Ferreira (OAB/MG 89.353), Franklin Viana Moreira, (OAB/CE 3.179), Jonas Cecílio (OAB/DF 14.344), José Aurilo Cavalcante Lima (OAB/CE 2.694), Laysa Maria Viana de Albuquerque (OAB/CE 10.602), Luciana Mendes Lobo (OAB/CE 18.266), Marcelo Memória (OAB/CE 14.407), Maria Eliane Farias Freire (OAB/CE 6.157), Rodolfo Licurgo (OAB/CE 10.144), Sávio Carvalho Cavalcante (OAB/CE

16.215), Thatiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154), Valmir Pontes Filho (OAB/CE 2.310) e outros arrolados às fls. 2.386/2.387 do vol. 11, 2.489/2.490, 2.494/2.499 e 2.511 do vol. 12, 6 do anexo 70 e 10/11 do anexo 71.

Interessada em sustentação oral: Patrícia Guércio Teixeira Delage (OAB/MG 90.459)

Sumário: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. INDÍCIOS DE SOBREPREÇO. OITIVA DOS RESPONSÁVEIS E DO CONSÓRCIO CONTRATADO. ESCLARECIMENTOS PARCIALMENTE ACOLHIDOS. REDUÇÃO DO SOBREPREÇO. RELEVÂNCIA SOCIOECONÔMICA DA OBRA. RISCO DE PARALISAÇÃO. AVANÇADO ESTÁGIO DE EXECUÇÃO. MODIFICAÇÃO DA MANEIRA DE IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS NECESSÁRIAS À PROTEÇÃO DO ERÁRIO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria efetuado pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE, no âmbito do Fiscobras/2006, junto à Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – Metrofor, com vistas a fiscalizar a execução das obras alusivas à implantação do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza/CE, englobando os Programas de Trabalho de número 15.453.1295.0A40.0023 (1º estágio – trecho Vila das Flores – João Felipe) e 15.453.1295.0B12.0023 (modernização do trecho João Felipe – Caucaia).

2. Em razão das diversas irregularidades apontadas pela Secex/CE e pela Secretaria do TCU incumbida da Fiscalização e Obras e Patrimônio da União – Secob, que atuou no processo em decorrência dos indícios de sobrepreço constatados por aquela unidade técnica regional, foi determinada mediante o acórdão 3.070/2008-Plenário a audiência dos agentes responsáveis e a oitiva do consórcio encarregado da execução das obras em tela.

3. Contra a referida deliberação foram interpostos embargos de declaração, os quais, mediante acórdão 386/2009-Plenário (fl. 2.396, vol. 11), foram conhecidos para, no mérito, serem rejeitados.

4. Entre o julgamento dos referidos embargos, ocorrido em 11/3/2009, e o dia 12/5 desse mesmo ano, o presente processo foi alvo de diversas provocações por parte dos responsáveis, das empresas consorciadas e principalmente da Metrofor, ora pleiteando prorrogação de prazo para apresentação de razões de justificativa e para o cumprimento do acórdão 3.070/2008-Plenário, ora solicitando a confirmação de entendimento acerca da abrangência da retenção cautelar determinada nestes autos, ora requerendo a revisão dessa medida cautelar, com vistas a postergá-la para os últimos pagamentos, sem prejuízo da oportuna substituição dessas retenções pelas garantias previstas no art. 56 da Lei 8.666, de 21/6/1993.

5. Somente em julho/2009 as razões de justificativas e os esclarecimentos solicitados foram finalmente juntados aos autos em sua totalidade, permitindo então que as unidades técnicas encarregadas da análise do processo dessem início a seus trabalhos conclusivos.

6. Em vista do considerável número de irregularidades constatadas pela Secex/CE e pela Secob e preocupado com a urgência em se emitir pronunciamento definitivo quanto aos indícios de sobrepreço apontados nos autos – indícios estes que resultaram na determinação de retenção cautelar de considerável parte dos valores a serem faturados no âmbito do contrato 014/Metrofor/1998 –, optei por analisar neste primeiro momento apenas uma das irregularidades, qual seja, a que se refere aos indícios de sobrepreço.

7. Foi essa a melhor maneira que encontrei para atender, com a maior celeridade possível, os interesses da sociedade, em especial da população da Grande Fortaleza/CE, que há muitos anos vem sendo penalizada com a não conclusão das obras metroviárias em comento.

8. Feitos estes esclarecimentos iniciais, passo a relatar as questões de interesse para o deslinde do caso, ressaltando, mais uma vez, que me limitarei aos pontos atinentes aos indícios de sobrepreço que ensejaram a retenção cautelar de valores.

9. De posse das justificativas apresentadas pelos responsáveis e pelo consórcio contratado, a Secex/CE pronunciou-se às fls. 2.698/3.061 dos volumes 13, 14 e 15, registrando ao final que:

"Conclusão

418. O objeto da presente instrução foi o reexame, frente a novos elementos acostados aos autos, das composições de preços dos serviços do Contrato nº 014/METROFOR/98 que compuseram a parte 'A' formada pelos 42 serviços mais relevantes da curva 'ABC' montada a partir da parcela referente a obras civis e **apontados como superfaturados na Irregularidade 2 da auditoria realizada em 2006, no âmbito do Fiscobras**, na obra de implantação do trecho sul Vila das Flores – João Felipe, do sistema de trens urbanos de Fortaleza – CE.

419. Neste reexame três serviços, itens 21 – Bloco G – Manutenção de Trens, 30 – Bloco R – Edifício Administrativo e 32 – Rede de Energia Elétrica, tal qual procedeu a SECOB, também não foram avaliados, não só porque de pouca relevância financeira, mas também porque para eles não foram apresentados novos elementos.

420. Quase a totalidade dos itens estudados apresentou majoração dos preços unitários de referência, diminuindo significativamente os indícios de superfaturamento.

421. Em especial quanto ao serviço '002.04.001 – Operação e manutenção do canteiro', segundo item mais relevante da curva, descaracterizou-se o indício de pagamentos em duplicidade, decorrente de sua possível participação nos 12% de 'administração local' incluídos no BDI contratado.

422. Para este item promovemos um desdobramento para aplicação dos preços unitários de referencia adotados: R$ 245.077,48/mês para meses de ritmo normal da obra e R$ 175.134,89/mês para meses de ritmo lento da obra. O retorno do item ao valor da obra influenciou sobremaneira na redução do percentual de superfaturamento calculado.

423. Conforme resumo abaixo, elaborado a partir dos dados da planilha às fls. 01/02 do Anexo 75, concluímos pelo superfaturamento de R$ 8.233.383,20, em amostra de cerca de 78% do valor de obras civis contratado até abril de 2006.

QUADRO RESUMO	
Total Geral Contratado – Obras Civis (R$)	256.408.477,25
Total Geral Medido – Obras Civis (R$)	255.801.301,60
Totais Avaliados (R$)	
Valor contratado	199.982.322,67
Valor de referência TCU	191.748.939,47
Diferença verificada	8.233.383,20
Percentuais encontrados	
Itens avaliados sobre o total contratado	77,99%
Itens avaliados sobre o total medido	78,18%
Indício de superfaturamento	4,29%

Observações:
- Os preços referem-se à data-base da proposta contratada, nov/97;
- Os totais contratados e medidos são correspondentes aos números acumulados até abr/2006 das obras civis. Estes valores não incluem custos com material rodante e sistemas.

424. Ressalte-se que, após aquela data (abril/2006), o Contrato nº 14/98 sofreu alterações por meio dos Termos Aditivos nºs 6 a 11, já examinados por este Tribunal, que modificaram, entre outros, os quantitativos de vários itens de serviços.

425. Assim, considerando os novos quantitativos e as medições realizadas no âmbito do Contrato nº 14/98, até junho/2009, informadas pela MWH, fls. 144/145 do Anexo 75, obtém-se um superfaturamento de R$ 6.730.652,18 (P0-nov/97, Anexo 75, fls. 142/142-v).

426. Cabe, portanto, a devolução imediata da referida quantia aos cofres da CBTU, devidamente atualizada com base no INCC (Nov/07 a Jul/09) de 2,586564, totalizando R$ 17.409.262,62.

427. Quanto ao saldo contratual dos 42 itens examinados, cumpre ao Metrofor efetivar ajustes em algumas composições com sobrepreço, adequando os respectivos custos unitários dos serviços à tabela que segue, a serem aplicados até a data prevista para a conclusão da obra (31/12/2010):

Composição	Cód_Med	Descrição_Serviços	Unid	Pç_Unit_Ref
01	008.07.001	Armadura, fornecimento, corte, dobragem e colocação	t	2.006,33
02	002.04.001	Operação e manutenção do canteiro – ritmo normal	vb.mês	245.077,48
		Operação e manutenção do canteiro – ritmo lento	vb.mês	175.134,89
03	005.02.004	Parede diafragma – e = 80 cm	m³	743,59
04	005.02.014	Escavação para parede diafragma pré-moldada com espessura de 60cm material de 1ª categoria, inclusive lançamento do pré-moldado	m³	359,20
05	008.01.007	Concreto – fornecimento – fck = 30 MPa	m³	149,94
08	009.02.001	Vedação interna entre lamelas pré moldadas	m	282,97
12	001.03.003	Regularização e recapeamento das vias urbanas em CBUQ e=0,04m	m²	12,42
13	008.06.011	Forma industrial para lamela pré-moldada	m²	34,50
16	008.01.010	Concreto fornecimento fck=20MPa	m³	135,24
17	010.02.001	Restabelecimento do pavimento das ruas em concreto asfáltico	m²	21,84

19	005.02.015	Montagem de estroncamento em perfil metálico tipo CS, com fornecimento do perfil, consoles, cantoneiras, chapas, chumbadores e grount.	t	3.278,97
22	007.11.002	Execução de estacão escavado com perfil incorporado diâm 1,20m	m	840,25
24	010.10.001	Contenção de aterro com placas articuladas	m²	184,86
25	009.01.005	Impermeabilização de teto de galeria com manta asfáltica SBS 4,0mm 'aplicada com maçarico'	m²	44,65
26	008.02.003	Lançamento de concreto – estruturas das estações subterrâneas	m³	55,01
27	008.06.002	Forma colocação e retirada – lajes e vigas	m²	37,17
28	008.06.007	Forma colocação e retirada – paredes	m²	38,95
29	005.02.013	Trepanação	h	544,96
31	006.01.002	Rebaixamento localizado para execução da laje de teto – Sistema Wellpoint	ponteira/dia	9,38
33	008.02.004	Lançamento de concreto – estruturas	m³	55,01
34	008.05.001	Alvenaria de pedra – espessura = 0,25 m	m³	86,54
37	003.14.001	Compactação de aterro com espalhamento e umedecimento	m³	1,82

428. Ante todo o exposto e considerando que há suficiência de recursos (fiança-bancária, seguro garantia e retenções) para o saneamento dos presentes autos quanto à questão do superfaturamento/sobrepreço, alvitramos:

Determinar ao Metrofor que:

I – providencie a imediata da devolução da quantia de R$ 6.730.652,18 (P0-nov/1997) aos cofres da CBTU, referente ao superfaturamento apurado até julho/2009, utilizando-se, para tanto, dos suficientes valores já retidos e/ou dados em garantia, após o trânsito em julgado da decisão a ser proferida por este Tribunal;

II – adote as providências necessárias aos ajustes nos preços unitários dos serviços alusivos aos códigos 008.07.001, 002.04.001, 005.02.004, 005.02.014, 008.01.007, 009.02.001, 001.03.003, 008.06.011, 008.01.010, 010.02.001, 005.02.015, 007.11.002, 010.10.001, 009.01.005, 008.02.003, 008.06.002, 008.06.007, 005.02.013, 006.01.002, 008.02.004, 008.05.001 e 003.14.001, adequando-os aos preços adotados como referência nos presentes autos, para fins de utilização nos pagamentos futuros até a conclusão da obra, ou, alternativamente, diante das dificuldades inerentes às aditivações contratuais envolvendo diversas empresas e áreas de atuação, sejam realizados os devidos abatimentos nas próximas faturas, para fins de imediato recolhimento aos cofres da CBTU, da diferença entre o valor dos serviços

pagos com base nos preços contratuais e o valor dos mesmos serviços com base nos preços que deveriam ter sido ajustados, até a conclusão da obra, mediante acordo com o Consórcio QGCC – obras civis; e

III – comunique a este Tribunal as medidas adotadas em relação às determinações supra, para fins de acompanhamento e apreciação, devendo tais informações serem periodicamente fornecidas até o pleno saneamento das questões alusivas aos presentes autos."

10. No que tange aos encargos sociais sobre a mão de obra, as razões de justificativa e demais esclarecimentos apresentados foram analisados às fls. 110/130 do anexo 75, tendo a Secex/CE concluído "não serem passíveis de acolhimento as razões de justificativa apresentadas pelo Consórcio Queiroz Galvão / Camargo Corrêa / Bombardier / Balfour Beatty / Alston / Siemens e pelos responsáveis pela Companhia Cearense de Trens Metropolitanos – METROFOR (...), devendo por conseguinte ser ratificados, para efeito de cálculo do sobrepreço apurado, os índices percentuais adotados pela Secob/TCU para esta finalidade.".

11. Após pronunciamento do corpo diretivo daquela unidade regional, que acolheu **in totum** as propostas de encaminhamento colacionadas acima, foram os autos encaminhados a meu gabinete, momento em que decidi colher pronunciamento da Secob, haja vista ter sido esta unidade técnica responsável até o momento pela análise das questões afetas ao sobrepreço em apuração.

12. Some-se a isso o fato de as conclusões lançadas na instrução de fls. 2.698/3.061 dos volumes 13, 14 e 15 quanto ao sobrepreço em comento, integralmente acolhidas pelo corpo dirigente da Secex/CE, não estarem acompanhadas da necessária fundamentação, ressalvados alguns poucos itens em relação aos quais foram apresentadas pequenas considerações, insuficientes por si sós, a meu ver, para respaldar as confirmações e os afastamentos de sobrepreço propostos por aquela secretaria regional, principalmente se for sopesada a complexidade das questões suscitadas tanto pela Secob quanto pelos defendentes.

13. No âmbito da Secob, foi lançado o parecer de fls. 3.192/3.258 do vol. 16, integralmente acolhido pelo escalão dirigente da unidade técnica (fl. 3.259 do mesmo volume) e parcialmente colacionado abaixo com alguns ajustes de forma, entre elas a exclusão das referências bibliográficas feitas ao longo do trabalho, as quais poderão ser obtidas mediante consulta direta aos autos:

"Trata-se da manifestação técnica da Secob acerca do indício de sobrepreço (irregularidade 2) apontado em auditoria realizada em 2006, no âmbito do Fiscobras, TC no 008.122/2006-9, cujo objeto foi a obra de implantação do trecho sul Vila das Flores – João Felipe, do sistema de trens urbanos de Fortaleza – CE, conforme determinação do Ministro Relator do processo (fls. 3133, vol. 15).

2. O objeto da análise são os elementos de defesa apresentados pelos responsáveis em resposta às oitivas e audiências tratadas no subitem 9.2.1.1 do Acórdão nº 3070/2008-P, mantido pelo Acórdão 386/2009-P, em razão do sobrepreço de mais de R$ 65 milhões nos 42 itens mais relevantes das obras civis do empreendimento.

I – SITUAÇÃO GERAL DO CONTRATO E BREVE HISTÓRICO

3. O contrato para execução da obra foi pactuado em 30/12/1998 entre a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos e o Consórcio QGCC, formado pelas empresas Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, Bombardier, Balfour Beatty, Alstom e Siemens (contrato 014/98).

4. A avença pode ser subdividida em três grandes grupos de serviços: obras civis; sistemas fixos; e fornecimento de material rodante. O valor inicial pactuado foi de R$ 356.699.056,56, sendo R$ 186.199.898,73 – pouco mais da metade – de obras civis (preços de nov/1997).

5. Segundo consta do relatório do levantamento de auditoria Fiscobras 2009 (TC 007.790/2009-1), até mar/2009, após onze aditivos, o valor total do empreendimento alcançou R$ 680.907.284,00 (nov/1997), o que perfaz 90,89% de aditamentos, com 71% das obras civis já executadas.

6. Com relação à fiscalização que motivou este processo, no âmbito do Fiscobras 2006, a equipe de auditoria constatou a existência de diversos achados, 14 deles identificados como graves.

7. Diante disso, o Acórdão 1.444/2006-P, previamente às audiências ou citações, determinou análise prévia do TCU acerca das manifestações preliminares do Metrofor. Tal exame foi efetuado em conjunto pela Secob e a Secex/CE, encarregando-se esta unidade especializada em avaliar, dentre outros achados, o relativo aos indícios de superfaturamento do contrato (fls. 2000/2115, v. 10).

8. Feitas as apreciações, o Acórdão 3070/2008-P determinou audiências para as 14 irregularidades graves, dentre as quais o sobrepreço de mais de R$ 65 milhões nos 42 serviços mais relevantes do contrato, tomados a partir da diferença entre os preços unitários contratados e o valor de mercado de cada um deles até abril de 2006 (irregularidade 2). A preços de setembro de 2009 o valor ultrapassa R$ 140 milhões.

9. Em face disso, o item 9.1 do Acórdão 3070/2009-P determinou a retenção cautelar de R$ 65.438.496,62, permitida a opção pela apresentação de fiança bancária.

10. Os responsáveis apresentaram suas defesas de abril a julho de 2009. Foram juntadas aos autos as razões de justificativa dos gestores do Metrofor (anexos 72/73 e volumes) e nova manifestação do Consórcio QGCC (anexo 69 e volumes). Os elementos de defesa para as 14 irregularidades foram objeto de apreciação da Secex-CE, conforme instruções às fls. 110/130 do anexo 75 e fls. 2698/3061 referentes aos volumes 13, 14 e 15.

11. Tal qual a análise preliminar do superfaturamento efetuado pela Secob no âmbito deste processo, objeto de avaliação do Acórdão 1.444/2006-P, o Exmo Relator determinou a Secob que se pronunciasse acerca do sobrepreço no contrato 014/98 (fls. 3133, v. 15).

12. Destarte, os à luz dos elementos de defesa oferecidos, o presente parecer destina-se a avaliar e quantificar a existência de sobrepreço/superfaturamento no contrato 014/98 (irregularidade 2). Pretende-se, ainda, considerada a situação geral do empreendimento, propor um encaminhamento adequado às conclusões objeto deste parecer.

II – DOS CRITÉRIOS ANTERIORMENTE UTILIZADOS PELA SECOB PARA O CÁLCULO DO PREÇO PARADIGMA, QUE FUNDAMENTOU O SUPERFATURAMENTO DE R$ 65 MILHÕES ATÉ ABRIL DE 2006

13. Os cálculos que fundamentaram o sobrepreço, basilares da medida acautelatória do Acórdão 3070/2008-P, constam do anexo 63 do processo. Em resumo, após análise de 42 serviços da obra, ou 77,99% das obras civis do contrato (até abr/2006), avaliou-se um superfaturamento de R$ 65.438.496,62, ou 48,64% (fls. 2068/v. 10).

14. Em breve retrospecto, o contrato abrange a implementação dos sistemas, o fornecimento do material rodante e a execução das obras civis do metrô. Esta última parcela representava inicialmente pouco mais da metade do total contratado (item 4 do parecer). O superfaturamento alvitrado foi integralmente relativo às obras civis, unicamente com relação à adequação dos preços contratados. Não se procurou verificar a adequação das quantidades pactuadas ou a existência do 'jogo de planilhas', mesmo após mais de 90% de aditivos.

15. Importante frisar, ainda, que um item relevante da análise foi o serviço '002.04.001 – Operação e manutenção do canteiro'. Nesse caso, em razão do indício de duplicidade do encargo com a rubrica 'administração local' no BDI (irregularidade 1 do relatório Fiscobras 2006), descontou-se integralmente a

remuneração pelo serviço. Somente esse item foi responsável por R$ 22 milhões do superfaturamento apontado até abr/2006 (fls. 3069/ v. 10).

16. O relatório da Secob aponta, também, que mesmo se considerados como devidos os encargos com a 'operação e manutenção do canteiro', dever-se-ia ponderar a redução do ritmo das obras entre 1998 a 2004 e corrigir algumas sobreavaliações na composição de custos do item, de modo que permaneceria um sobrepreço 31,02% nas obras civis do empreendimento (fls. 3069/ v. 10).

17. Os preços referenciais dos 42 itens avaliados pela Secob obedeceram, via de regra, os seguintes critérios (anexo 63):

• adotou-se, conservadoramente a listagem e consumos dos equipamentos, materiais, mão-de-obra e BDI apresentados pela contratada em suas composições de custos. Em alguns poucos casos, onde os subitens da composição apresentaram sobre-quantificação unitária, corrigiram-se essas inconsistências (inclusive nos casos em que as alterações foram em benefício da contratada);

• o preço dos insumos foi obtido dos sistemas oficiais de preços ou revistas ou revistas especializadas, na data mais próxima da contratação, e aplicados nas composições da contratada. A ordem de prioridade da referência a ser tomada (se SICRO, se SINAPI, se PINI, se preço contratado), encontra-se às fls. 137/186 do Anexo 63;

18. Feita a preliminar, foi contra esses critérios que os responsáveis apresentaram sua defesa.

III – DA ANÁLISE DAS OITIVAS E AUDIÊNCIAS CONTRA O SUPERFATURAMENTO APONTADO

19. Os novos documentos acostados após oitivas e audiências, objeto de análise desse parecer, estão divididos em três partes:

- Raimundo Helder de Girão e Silva, Diretor de implantação do Metrofor entre jul/1997 e fev/1999 (CPF 020.833.963-91) – anexo 72 e volumes;
- Consórcio QGCC – anexo 69 e volumes;
• Demais gestores – anexo 73 e volumes:
- Lytelton Rabelo Fortes (CPF 000.298.233-15);
- Diogo Vital de Siqueira Cruz (CPF 139.393.273-87);
- Sérgio Machado Nogueira (CPF 222.104.663-34);
- Rômulo dos Santos Fortes (CPF 639.369.333-91);
- Lúcio de Castro Bonfim Júnior (CPF 162.729.513-53);
- Clóvis de Lima Picanço (CPF 060.224.303-30); e
- Luiz Eduardo Barbosa de Moraes (CPF 230.278.003-53).

III.2 DOS CRITÉRIOS GERAIS PARA O CÁLCULO DO SOBREPREÇO

20. Alguns critérios influem genericamente sobre todas – ou quase todas – as composições contratadas. São eles:

• encargos sociais;
• BDI;
• velocidade dos caminhões em áreas urbanas.

21. Convém, dessa forma, iniciar a análise das razões de defesa concernentes a esses itens.

III.2.1. Dos encargos sociais sobre a mão-de-obra utilizados nas composições paradigma

22. O valor de referência então utilizado pela Secob para os encargos sociais básicos foi de 141,81%, aí inclusos os encargos adicionais sobre a mão-de-obra respectivos aos custos com EPIs, alimentação e transportes dos operários. O referencial é o utilizado pelo Sicro2.

23. As razões de justificativa da defesa encontram-se às fls. 09, 36/46, anexo 69 (consórcio) e fls. 19/21 anexo 73. A Secex/CE analisou previamente os elementos apresentados quanto aos encargos sociais às fls. 110/130, anexo 75. Avaliou-se que as justificativas apresentadas não eram procedentes.

III.3.2.1 Das razões apresentadas pelo Metrofor

24. Quanto ao Metrofor, o órgão limita-se a explanar – genericamente – peculiaridades da obra a ensejar um aumento dos referenciais de encargos sociais paradigma (fl. 20, anexo 73). Os responsáveis defendem que 'o TCU vem realizando auditorias na METROFOR, e, até 2006, não havia verificado qualquer irregularidade, o que denota a boa-fé do Administrador'. Continuam que '(...) se o próprio TCU não verificou até 2006 qualquer irregularidade, como pode exigir dos Peticionantes tal postura? Oportuno dizer que essa Corte tem entendido que o ônus da prova do superfaturamento cabe a quem alega (...)' (fls. 20/21, anexo 73).

25. Quanto às auditorias anteriores a 2006 do TCU, reproduz-se, a seguir, elucidativo excerto do Acórdão 2843/2008-P, de relatoria do Exmo Ministro Valmir Campelo, a julgar caso semelhante:

'Sumário

2. Na busca da verdade material, auditorias pretéritas não têm o condão de fazer coisa julgada e não impedem que diante de outras situações se apontem falhas não identificadas por quaisquer outros motivos.

Voto

(...) Outra generalidade é a ilação sobre as fiscalizações e decisões do Tribunal em anos anteriores não terem apontado qualquer irregularidade na obra. Tais julgamentos, entretanto, não constituem um atestado de regularidade, mas tão-somente cognições de exames específicos empreendidos no âmbito de cada fiscalização. Além disso, na busca da verdade material, julgamentos pretéritos não têm o condão de perfazer coisa julgada e não impedem que diante de novas situações, se apontem falhas anteriormente não identificadas por quaisquer outros motivos. Aliás, visto o sobrepreço destes contratos não ser intento de qualquer outra apreciação, a citação das fiscalizações anteriores, por si só, não exaure a fumaça do bom direito das irregularidades ora postas(...)'

26. Com relação ao ônus da prova, o Tribunal tem entendido justamente o contrário: é do gestor a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação do dinheiro público a ele confiado. Assim se tem decidido em inúmeras decisões do plenum, só para citar algumas: Acórdãos 1392/2007-P, 2924/2007-P, 2179/2007-P. 1716/2007-P e 1565/2009-P.

27. Entende-se, pois, que os argumentos prestados pelo Metrofor não têm a proficiência de modificar os critérios inicialmente utilizados para os percentuais tomados de encargos sociais.

III.3.2.2 Das razões apresentadas pelo Consórcio contratado quanto aos encargos sociais básicos

28. Adentrando, agora, nos argumentos apresentados pelo consórcio contratado, em resumo, constam dois grupos de argumentos: o primeiro defendendo a adequação dos encargos sociais básicos; o segundo altercando o aumento dos encargos adicionais sobre a mão-de-obra utilizados como referência.

29. Sobre os encargos básicos, a planilha elaborada pela Secex/CE, às fls. 122, anexo 75 é elucidativa. Lá se apresenta uma comparação direta entre os encargos sociais de referência adotados pela Secob e os defendidos pela contratada. O valor final contratado é de 136,93%, contra 126,30% utilizados pelo TCU para o cálculo do sobrepreço.

30. Em cuidadosa análise, verificou-se que a diferença relevante de valores se concentra no item C, respectivo aos 'encargos trabalhistas e indenizatórios'. Ainda, verificou-se que a defesa computou a incidência cumulativa dos encargos sociais do grupo A sobre o grupo C, operação não contemplada no SICRO2. Segundo consta das fls. 123, anexo 75:

Tabela 1: Comparativo de encargos trabalhistas e indenizatórios – grupo C – da proposta do consórcio e a referência de preços do SICRO2

C	ENCARGOS TRABALHISTAS E INDENIZATÓRIOS – GRUPO C	Sicro	Proposta
C.1	Aviso prévio indenizado	14,13%	22,39%
C.2	Multa p/ rescisão do contrato de trabalho	4,13%	4,80%
C.3	Indenização Adicional	1,67%	0,92%
	TOTAL DE C	19,93%	26,29%

Fonte: Razões de justificativa da consórcio, às fls. 38/39, anexo 69 e relatório da Secex/CE, às fls. 122/123, anexo 75

31. Tome-se, agora, a incidência cumulativa de encargos:

Tabela 2: Comparativo de incidência cumulativa – grupo D – da proposta do consórcio e a referência de preços do SICRO2

D	ENCARGOS TRABALHISTAS E INDENIZATÓRIOS – GRUPO C	Sicro	Proposta
D.1	Incidência de A sobre B	18,62%	22,37%
D.2	Incidência de Aviso Prévio sobre Férias	-	3,04%%
D.3	Incidência de Aviso Prévio sobre o 13º salário	-	2,28%%
	Incidência de multa FGTS sobre o 13º salário	0,34%	
	TOTAL DE C	18,96%	23,77%

32. Fonte: Razões de justificativa da consórcio, às fls. 38/39, anexo 69 e relatório da Secex/CE, às fls. 122/123, anexo 75.

33. Somente essas dissensões no cálculo nos grupos C e D correspondem a uma diferença de 11,17% entre os critérios do Sicro2 e os contratados. Reproduza-se, assim, os elementos considerados pelo SICRO para o cálculo do percentual de aviso prévio indenizado. Segundo o Manual de Custos Rodoviários do DNIT:

'Trata-se de indenização compensatória de 40%, sobre o saldo do fundo de garantia, devido a demissão sem justa causa. Sabendo-se que:

- a freqüência de empregados demitidos sem justa causa = 95%
- o período médio de permanência dos empregados = 9 meses
- as horas remuneradas por mês = 223,0526
- o percentual de contribuição para FGTS sobre o salário = 8%' (grifo nosso)

34. Os encargos sociais do Grupo C são os que mais variam de uma obra para outra e de empresa para empresa, justamente em razão do tempo de permanência do empregado na firma. No sistema do DNIT considerou-se um tempo de permanência médio de nove meses dos empregados na obra.

35. Quanto mais tempo o operário passa na obra, os encargos do Grupo C reduzem em proporcionalidade direta. Logo, para se atingir uma taxa alvitrada pelo consórcio, na prática, é como se o tempo de permanência se reduzisse pela metade; desarrazoado, portanto. Ora, em uma obra de grande porte, de longa duração, o tempo de permanência médio tende a aumentar e não diminuir. Os encargos indenizatórios, nesse caso, seriam ainda inferiores aos do SICRO.

36. Como estimativa, se considerada a permanência média dos trabalhadores em 10 meses (um mês a mais que o adotado, e considerado por alguns estudiosos), o percentual de aviso prévio do SICRO desce 1,41%. Se aumentado para 11 meses diminui 2,57%. Se 12 meses, há um decréscimo de 3,53%.

37. No que concerne à incidência cumulativa de encargos do grupo A sobre o grupo C, de fato, o SICRO omite tais custos devidos. Assim, caso incluídas tais supressões:

Tabela 3: Inclusão da incidência cumulativa – grupo D – nos encargos sociais do SICRO2.

D	ENCARGOS TRABALHISTAS E INDENIZATÓRIOS – GRUPO C	Sicro	Proposta
D.1	Incidência de A sobre B	18,62%	22,37%
D.2	Incidência de Aviso Prévio sobre Férias	2,10%1	3,04%%
D.3	Incidência de Aviso Prévio sobre o 13º salário	1,57%2	2,28%%
	Incidência de multa FGTS sobre o 13º salário	0,34%	
	TOTAL DE C	22,63%	23,77%

Fonte: Manual de Custos Rodoviários e relatório da Secex/CE, às fls. 122/123, anexo 75.

38. Comparativamente, os encargos do Grupo D subiriam de 18,93% para 22,63%; ou um aumento de 3,67%. Vê-se que esse pequeno aumento é plenamente compensado pela previsão razoável de permanência dos empregados na obra em foco.

39. Por fim, além da composição de encargos sociais contratados, foi apresentada uma outra, considerada como mais adequada ao empreendimento em questão, que alcançava mais de 190% de encargos.

40. Sobre o acréscimo do aviso prévio indenizado também nessa nova composição, mantém-se como válido todo o já discorrido. Consta de novidade apenas a inclusão no grupo C de gastos com horas extras, adicionais noturnos e dias de chuva no salário dos empregados.

41. Com relação aos dias de chuva, não existe previsão legal para compensar o salário dos operários nas abstenções em caso dessas intempéries. No que concerne às horas extras e os adicionais noturnos, o dimensionamento das equipes para o adimplemento tempestivo do objeto é responsabilidade da contratada. O contrato traz um prazo pelo qual a obra deve ser entregue. Cabe ao consórcio dimensionar sua equipe, aumentando ou diminuindo o número de operários, considerada a hora comercial (mais barata) de trabalho, para cumprir suas obrigações. Não cabe a administração ser onerada com outro tipo de decisão.

42. Ademais, haja vista a razoabilidade de todo o apresentado, assim como a utilização pretérita do SICRO para referenciar orçamentos em centenas de obras pelo país, em uma presunção juris tantum, como o recolhimento dos encargos e o total de mão-de-obra são custos perfeitamente demonstráveis (GFIP, RAIS, etc), caberia ao construtor prestar prova em contrário; bastaria apresentar os documentos fiscais reais de seus custos.

43. Lembre-se, apenas, que deve existir coerência na tomada de preços de referência. Não seria razoável apresentar apenas notas fiscais naquilo que favorece a contratada, mas também para o restante dos insumos. Veja-se excerto do relatório que embasou o voto no Acórdão 2065/2007-P:

‘44. Para a contratação de uma obra pública, deve haver coerência no orçamento de referência do edital. Normalmente adotam-se coeficientes e consumos médios, avaliando que, apesar de especificidades

[1] 14,87% de férias do Sicro x 14,13% de aviso prévio.
[2] 11,16% de 13º salário do Sicro x 14,13% de aviso prévio.

em cada serviço possam demandar ajustes em cada composição, na média e globalmente, o orçamento encontra-se plenamente adequado para uma correta estimativa de custos e embasamento para o bom andamento do contrato.

45. O que não é razoável e proporcional é efetuar tais ajustes somente naquilo que onera o preço de cada composição. Emprega-se um peso específico dos materiais superiores à média referencial e mantém-se, por exemplo, o consumo de CAP da areia asfalto idêntica ao SICRO2, quando outros lotes na BR-364/AC (como o lote 4), após o ensaio Marshall, indicaram ser mais adequado utilizar percentuais inferiores ao referencial do DNIT. Deve haver o mínimo de coerência na metodologia utilizada.'

44. Avalia-se, portanto, como adequados os percentuais de encargos base de 126,30% tomados pelo SICRO.

III.3.2.3 Das razões apresentadas pelo Consórcio quanto aos encargos adicionais sobre a mão-de-obra

45. No que se refere aos encargos adicionais sobre a mão-de-obra (alimentação, transportes e EPIs), avaliar-se-á cada subencargo individualmente.

46. Em referência à adequação do percentual de transporte dos trabalhadores, a contratada defende 22,29%, contra 4,79% do SICRO. O consórcio considerou que 70% dos trabalhadores utilizam uma condução para se deslocar ao serviço e os demais (30%) necessitam de duas conduções. Adotou-se um valor de condução de R$ 1,60, ponderando que 5% dos custos são repassados aos trabalhadores.

47. De pronto, segundo a Lei 7.418/1985, a participação do empregado é de 6%, e não de 5%. Ademais, segundo o art. 3º do mesmo diploma legal:

'sem prejuízo da dedução como despesa operacional, a pessoa jurídica poderá deduzir, do Imposto sobre a Renda devido, valor equivalente à aplicação da alíquota cabível do Imposto sobre a Renda sobre o valor das despesas comprovadamente realizadas, no período-base, na concessão do vale-transporte, na forma em que dispuser o Regulamento desta Lei.'

48. No Manual de Custos Rodoviários do DNIT o assunto é assim tratado:

'Transporte

- percentual do transporte em relação ao salário médio 6,8%
- participação dos empregados de acordo com art 9 inciso I do decreto 95.247 de 87=6%
- percentual de dedução fiscal de acordo com instrução do MAJUR de 1996 = 25%

Transporte = [0,068 x (1-0,06)] X (1-0,25) X 100% = 4,79%' (grifo nosso)

49. Ademais, a defesa defendeu um salário médio de R$ 557,03, com uma proporção de 1,55 serventes por oficial (pedreiro, armador, eletricista, etc). Essa relação está além da realidade do mercado. De acordo com a obra de Roberto Sales Cardoso:

'Atualmente, com o desenvolvimento de tecnologias mais modernas que conduzem a melhores indicadores de produtividade, a tendência é que possamos ter no canteiro uma relação servente/pedreiro não mais igual a 1. Uma proporção de 0,4 servente para cada oficial (pedreiro, carpinteiro, armador, etc) é considerada razoável. Em assim sendo, para cada grupo de 4 serventes, teremos 10 oficiais. Logo, a porcentagem de serventes na obra será de: 4 / (4 + 10) = 0,286, isto é, aproximadamente 29%. Adotaremos 30%' (grifo nosso)

50. Segundo a obra do autor Aldo Dórea Mattos:

'Horário dos operários da construção civil

Operário	Salário/hora R$	% dos trabalhadores
Servente	1,81	41,92
Pedreiro	3,00	32,47

Carpinteiro	3,00	14,13
Pintor	3,00	8,43
Armador	3,00	3,05
Média Ponderada	2,50	

51. Outra incongruência é o valor atual de custos de mão-de-obra considerados no estudo. O consórcio considerou o salário do servente de R$ 465,00 e o do oficial de R$ 710,60, a preços atuais (fls. 41/43, anexo 69). Entretanto, ao utilizar os valores do SICRO, os resultados são os seguintes:

Tabela 4: Referência de salário de operário do SICRO

Operário	Oficial	Servente
Salário sem encargos	1.209,00	697,50

Fonte: Sicro2/mai/2009/Ceará

52. Logo, o salário da mão-de-obra tomado como base é bem inferior à prática de mercado, o que levará a percentuais maiores de encargos adicionais; afinal, se dividido um custo fixo de transporte ou alimentação por um valor inferior, chega-se a uma fração maior. Nota-se que, quando lhe convém, o defendente reduz o valor de seus custos de mão-de-obra.

53. Assim, recalculou-se o percentual devido de transportes, de acordo com os R$ 1,60 de passagem indicado, assim como o salário dos operários e a relação entre serventes e oficiais discorridas (fls. 142, anexo 76). O resultado foi um percentual de 7,12%, contra 4,79% previstos no SICRO.

54. No que se refere à alimentação, a defesa apresenta um custo de café da manhã de R$ 2,00 e um almoço de R$ 4,00, com 20% dos custos repassados ao trabalhador, a valores atuais. Considerando 26 dias trabalhados por mês, chegar-se-ia a um percentual de 34,26% de encargos adicionais com alimentação (fls. 142, anexo 76), contra 9,60% do SICRO.

55. Os 26 dias úteis de trabalho considerados para o fornecimento das refeições padecem de fundamento. Aos sábados os almoços não são devidos. O autor Maçahico Tisaka considera em sua obra para o cômputo dos custos com alimentação 22 dias úteis. O estudioso Aldo Dórea Mattos, avalia em seu estudo 22,4 dias úteis.

56. Logo, utilizando-se dos custos de café-da-manhã e almoço apresentados, incluídos os benefícios fiscais tal qual no transporte (cálculo da MAJUR demonstrado no SICRO), os salários dos operários do sistema do DNIT, uma consideração de 35% de serventes do total de trabalhadores (valor médio dentre os estudos dos itens), e 22,4 dias úteis por mês, chega-se a 7,83% de alimentação, contra a previsão de 9,60% do sistema do DNIT; uma diferença para menos de 1,77% (fls. 142, anexo 76).

57. Passe-se para a análise dos EPIs (Equipamentos de Proteção Individual). Requer a defesa uma adoção de uma taxa de 5,00%, contra 1,12% julgada adequada no SICRO. Para tal, adotou-se a mesma proporção entre serventes e oficiais já criticada anteriormente (1,55), assim como se apresentou uma planilha de custos com a vida útil média de cada equipamento de proteção (fls. 44, anexo 69). Eis o defendido:

Tabela 5: Memorial de cálculo de EPIs defendido pela defesa

Equipamento	Preço unitário R$	Vida útil (mês)	Custo/mês
capacete	R$ 31,00	10	R$ 3,10
protetor auricular	R$ 0,70	0,25	R$ 2,80
bota c/biqueira	R$ 21,80	6	R$ 3,63

óculos de segurança	R$ 3,80	2	R$ 1,90
mascara descartável	R$ 1,00	0,05	R$ 22,00
Luva de raspa cano curto	R$ 6,40	0,30	R$ 21,33
carneira p/ capacete	R$ 2,80	4	R$ 0,70
fardamento completo (2 fardas)	R$ 63,10	6	R$ 10,51
TOTAL			R$ 65,98

Fonte: fls. 44, anexo 69

58. Depreende-se que os maiores custos estimados foram os com 'máscara descartável' e 'luva de raspa', com uma vida útil de 0,05 e 0,30 mês. Somente esses dois itens correspondem a mais de 65% dos custos com EPI. Essa relação foge ao razoável.

59. Assim, adaptou-se o memorial apresentado para consumos mais factíveis da 'máscara descartável' e da 'luva de raspa'. Mantiveram-se os consumos dos outros EPIs. Utilizaram-se as estimativas apresentadas na obra 'Orçamento de obras em foco: um novo olhar sobre a engenharia de custos'. Na publicação, avaliou-se a vida útil dessas proteções como 2 meses; afinal, nem todos os operários se utilizam desses EPIs.

60. Finalmente, os valores unitários dos equipamentos são desprovidos de materialidade probatória; nesse sentido, a equipe utilizou como paradigma referências provindas de pesquisas específicas para os equipamentos de proteção. Tais pesquisas encontram-se às fls. 136/141, anexo 76.

61. Isso feito, chegou-se a um percentual devido para Equipamentos de Proteção Individual de 1,80%, superior em 0,68% à previsão do Sicro de 1,12% (fls. 142 anexo 76).

62. No global, após adaptação de encargos fornecidos pela defesa, chegou-se aos seguintes valores, comparativamente:

Tabela 6: Resultado final dos encargos após adaptação

	Defesa adaptada	Sicro	Diferença
% de encargos adicionais	16,75%	15,51%	1,24%

Fonte: fls. 142, anexo 76.

63. A ínfima diferença demonstra não somente a factibilidade do percentual adotado pelo SICRO (se comparado à lógica dos argumentos de defesa), mas reforça – novamente – a presunção juris tantum do superfaturamento. Haja vista a possibilidade de comprovar os custos efetivamente incorridos por meio de documentos fiscais, caberia o construtor apresentar prova em contrário. Não se alvitra, portanto, acolhimento das razões de defesa dos responsáveis quanto ao incremento nos encargos sociais sobre a mão-de-obra.

III.2.2 Dos Benefícios de Despesas Indiretas – BDI

64. O BDI utilizado para referenciar os preços que embasaram o superfaturamento pela Secob foi idêntico ao contratado (40%). Todavia, consta do Acórdão 3070/2008-P determinação para que a Secex/CE delimitasse a responsabilidade e promovesse a audiência dos responsáveis, dentre outras irregularidades, pelo seguinte:

'9.2.1.9. à adoção de índices de componentes do BDI contratual em níveis superiores ao Sicro 1/DNER, a exemplo da administração local e administração central'

65. Os elementos de defesa foram transcritos em relatório da Secex/CE, às fls. 3090/3093. Basicamente, argumentou-se haver jurisprudência do TCU atestando a regularidade de BDIs semelhantes em outras obras, assim como a aceitação de taxas de administração iguais ou maiores que a correntemente

adotada pelo consórcio. Citaram-se, também, algumas publicações técnicas a avaliar a razoabilidade das taxas de administração local de 12% e de administração central de 6%.

66. Inicialmente, ao contrário do que argumentam os responsáveis, o TCU tem sistematicamente refutado BDIs dessa ordem de grandeza para empreendimentos congêneres. Reprise-se voto do Exmo Ministro Valmir Campelo no Acórdão 2843/2008-P:

'Em referência à comparação do BDI em apreço a outros empreendimentos metroviários, retomo o Acórdão 1797/2008-P, por mim relatado, onde determinei a audiência dos Responsáveis na construção dos Trens Urbanos de Recife ao abrigar um BDI de 40,18%. Mais ainda, em pesquisa a decisões anteriores do TCU, identifiquei os Acórdãos 317/2006-P e 1704/2007-P, nos quais o BDI de 46,65% foi considerado abusivo no metrô de Porto Alegre. Naquele mesmo Processo, avaliaram-se como superestimadas as taxas de mais de 40% no metrô-DF e metrô de Teresina. Portanto, se comparado o BDI dos lotes da Ferrovia Norte-Sul – todos maiores que 40% – com os de obras metroviárias julgadas pelo Tribunal, tal providência mais confirmará o fumus boni juris do sobrepreço que se distanciará dele.'

67. Quanto aos demais Acórdãos 255/2004-P, 1306/2004-P, 1199/2004-P, 424/2008-P, todos acastelam a adequação dos preços de referência considerando as peculiaridades de cada obra. De fato, a necessidade de tais adaptações estão consagradas no Tribunal, desde que constituídas de elementos probatórios que as sustentem.

68. No caso concreto, tem-se que o item responsável pelo incremento na taxa de BDI em comparação com a do SICRO é a 'administração'. Usualmente o que onera esse encargo são os custos com a mão-de-obra indireta, diluída entre engenheiros, encarregados, secretárias, motoristas, apontadores, pessoal de limpeza, topógrafos, cadistas, etc.

69. Esses encargos – os mais representativos na administração – podem perfeitamente ser orçados e demonstrados, mesmo ao longo da execução da obra. Tal fato, inclusive, foi o que motivou o voto do Exmo Ministro Raimundo Carreiro no Acórdão 1704/2007-P, em situação semelhante de indícios de sobre-elevação nas taxas de administração no metrô de Porto Alegre:

'43. Na verdade, segundo a SECOB, o principal fator para a superestimativa do BDI da TRENSURB foi uma previsão inflada da estrutura administrativa do canteiro de obras, de mais de 19%. De acordo com a Unidade Técnica, os custos de administração indireta estavam superiores ao SICRO II e DAER/RS ajustados, e mesmo a outras obras metroviárias. Mas promovo a seguinte análise: para justificar um BDI de 37,5%, perscruto em quanto seria o aumento da Administração Local se comparado ao BDI considerado pela SECOB como mais adequado:

	TRENSURB		SICRO II ajustado		novo BDI NOVAVIA	
	SOB. CD	SOB. PV	SOB. CD	SOB. PV	SOB. CD	SOB. PV
BENEFÍCIOS	10,63%	7,20%	9,52%	7,20%	9,30%	7,20%
DESPESAS INDIRETAS	20,87%	25,08%	8,29%	6,27%	14,06%	4,48%
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	1,50%	1,03%	1,50%	1,13%	1,50%	1,16%
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	19,37%	13,12%	6,79%	5,13%	12,56%	3,32%
Mão-de-obra indireta	10,70%	7,25%	2,50%	1,89%	8,27%	

44. Ou seja, um BDI de 37,5% embutiria uma administração local de 12,56%, 5,77% a mais do que o SICRO II ajustado pela SECOB

(...)

45. Logo, tendo em vista que a efetiva utilização da mão-de-obra indireta do empreendimento poderá ser confirmada em futura fiscalização desta Corte, avalio que o BDI proposto de 37,5% pode ser aplicado a este caso concreto.[desde que a administração local seja melhor detalhada, como se verá adiante]'

70. Em sede de embargos de declaração, com fundamento nesse voto, consta do Acórdão 2450/2007-P:

'9.2. informar à empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – TRENSURB que dê prosseguimento à licitação objeto do Edital de Concorrência nº 04/2001 após proceder ao seu saneamento, em caráter excepcional, conforme assumido na Proposta de Negociação com o Consórcio Novavia, constante do Anexo 15 destes autos, às fls. 2/67, que passam a fazer parte deste Acórdão, devendo cumprir, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, a contar da notificação deste Acórdão, à adequação do orçamento base da mencionada concorrência, à vista da nova análise, quantificações e dimensionamentos acordados, no sentido de:

(...)

9.2.6. o Consórcio assumir ser remunerado com um BDI de 27,5%, (vinte e sete e meio por cento) sem Administração Local, utilizando-se das mesmas referências de custo (DAER/RS, SICRO II e SINAPI) por serviços excepcionais e eventualmente surgidos e não constantes na planilha original;

(...)

9.3. Determinar à TRENSURB que:

(...)

9.3.3.3. disponha como Custos Diretos os encargos adicionais relativos ao fornecimento de Equipamentos de Proteção Individual – EPI, alimentação e transportes de pessoal, bem como os custos relativos à Administração Local dos empreendimentos;

(...)

9.5. determinar à Secretaria de Controle Externo/RS para que, em coordenação com a Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob, deste Tribunal, acompanhe o andamento dos serviços decorrentes da Concorrência nº 4/2001 junto à TRENSURB mormente no que concerne a eventuais modificações de projetos e/ou descumprimento dos demais itens descritos neste Acórdão'

71. Em resumo, determinou-se que se expurgasse a administração local do BDI e se dispusesse o encargo como custo direto, capaz de ser medido e fiscalizado pelo TCU em auditorias posteriores. Desse modo, com base em um estudo detalhado que demonstrasse a quantidade e o salário de toda a mão-de-obra indireta alocada na obra, assim como a descrição meticulosa dos demais custos desses encargos administrativos, a TRENSURB mediria unitariamente cada item da administração. Caso não presentes os encargos ou a realidade fática diferisse da descrição detalhada dos encargos, o pagamento integral não seria devido.

72. Avalia-se que solução semelhante pode ser idealizada para o caso concreto do metrô de Fortaleza. Caso comprovada a existência do encargo, passível de medição individual, não haveria o porquê de impugnar a despesa.

73. Propõe-se determinar ao METROFOR que exija comprovantes da compatibilidade dos custos de administração computados no BDI contratual com a realidade da obra, com caracterização precisa dos profissionais que embasaram o valor mensal do encargo a ser pago, com respectivo salário, incluindo, ainda, detalhamento do restante dos custos que integram o serviço, vedando-se a composição sob unidade 'verba' ou similar, todos passíveis de medição específica com base em documentos reais que demonstrem o efetivo adimplemento desses custos, como carteiras de trabalho, contra-cheques, GFIP, RAIS, dentre outros documentos hábeis.

74. Quanto ao sobrepreço pretérito, motivador do superfaturamento, mantém-se o entendimento firmado na avaliação preliminar da equipe de auditoria de se adotar, de forma cautelosa e conservadora, para não restar qualquer dúvida sobre a fidedignidade dos cálculos, o valor do BDI igual ao contratado de 40%, condicionando-se tal aceitação a apresentação, pelo Metrofor, de planilhas demonstrativas do valor de cada item que compõe o BDI contratado, em especial os referentes aos percentuais de 'administração local' e 'central'. No que tange a 'administração local', os custos deverão ser realocados como custos diretos, passíveis de medição e fiscalização direta.

75. Ressalte-se que, no que se trata à administração local, está se tomando tal medida pelo fato de uma obra de metrô não ter estreita identidade com uma obra rodoviária – ou ferroviária. Nesses empreendimentos metroviários, realmente, em razão de suas particularidades, existe a necessidade de mais canteiros a justificar uma alteração nos referenciais do SICRO para esse encargo.

76. Frise-se que caso os demonstrativos não estejam coerentes com a realidade da obra, os 40% de BDI então avaliados poderão ser revistos em próximas fiscalizações ou mesmo em Representação específica.

III.2.2. Velocidades dos caminhões basculantes nos transportes de insumos em áreas urbanas

77. Em diversos pontos de suas defesas, os responsáveis requerem a modificação da velocidade adotada pelo SICRO de 40 km/h para 25 km/h, nos transportes locais de insumos em áreas urbanas. Tal velocidade impactará no preço final de diversos serviços, haja vista a redução de produtividade decorrente do aumento dos tempos de ciclo dos equipamentos.

78. Isso porque, considerando se tratar de um empreendimento realizado em perímetro urbano, com diversas interferências ao longo do percurso (sinais de trânsito, tráfego urbano, pedestres, etc), a velocidade média alcançada seria reduzida.

79. Para fundamentar tal tese, o consórcio contratado apresentou documentação constante das fls. 358/532, anexo 69, com a identificação dos veículos, itinerário dos equipamentos e estudo sobre a velocidade média razoável a ser adotada.

80. Em análise do exposto, considera-se aceitável a redução da velocidade dos caminhões em uma área urbana em comparação com as velocidades desenvolvidas em uma rodovia; é uma dedução lógica. Assim, mesmo carecendo de comprovação *in loco*, para os transportes dos insumos utilizados na obra, serão adaptadas as velocidades utilizadas no parecer anterior da Secob (valores obtidos do Sicro) para 25 km/h, transporte local, e 40 km/h, transporte comercial.

III.2 DAS RAZÕES ESPECÍFICAS CONTRA CADA UMA DAS COMPOSIÇÕES DE REFERÊNCIA

81. Os demais elementos de defesa serão avaliados respectivamente a cada um dos 42 serviços que embasaram os indícios de superfaturamento de R$ 65 milhões.

III.2.1 Das manifestações do Sr. Raimundo Helder de Girão e Silva

82. As razões de justificativa do Sr. Raimundo Helder de Girão e Silva constam do anexo 72 e volumes 01 e 02 correspondentes.

83. O responsável não se manifestou diretamente sobre os pontos levantados no parecer da Secob que redundaram no superfaturamento de R$ 65 milhões (2000/2115, v. 10). Limitou-se a refutar de forma geral o sobrepreço apontado. Em resumo, altercou o seguinte:

• na fase de avaliação dos preços do projeto básico elaborado pelo Consórcio contratado AP/TRENDS, não se teria utilizado o SICRO1. Isso porque o sistema não vigorava na época de elaboração do projeto – 1997;

• tratar-se-ia de um sistema de preços voltado para obras rodoviárias, cuja natureza pode destoar bastante do tipo de obra em questão. Ademais, o SICRO1 não seria conclusivo para avaliação dos preços dos serviços do projeto do metrô;

• para fundamentar a ausência de sobrepreço na obra apresentou o estudo 'Análise do Orçamento de Obras Civis – Metrofor – 1º Estágio (Anexo B.2)', elaborado em 1997, (fls. 325/400 do vol. 01 e fls. 401/454 do vol. 02, ambos do anexo 72). O documento, por ser um estudo criterioso e conclusivo, comprovaria a inexistência do sobrepreço no empreendimento;

• em linhas gerais, foi explicado que a metodologia utilizada pelo estudo para aferição dos preços do projeto básico teria se baseado em tabelas de preços da SOEC (Superintendência de Obras do estado do Ceará), do DERT (Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Terminais) e, para a parte ferroviária, da CBTU. Citou-se, também, a utilização de preços contratados de obras de grande vulto em curso na época no estado do Ceará, a saber: Aeroporto Pinto Martins, Ligação Rodoviária CE 225 (Fortaleza-Icaraí) e Construção do Complexo do Porto de Pecém;

• para a questão do sobrepreço/superfaturamento, indicou o Parecer Técnico da proposta comercial contratada (Anexo – B.1), acostado às fls. fls. 246/322 do vol. 01 do anexo 72, como o local do processo da negociação e análise individual dos custos contratados;

• em resumo, portanto, o Sr. Raimundo Helder apoiou sua defesa em dois documentos: Análise do Orçamento de Obras Civis – METROFOR – 1º Estágio (Anexo B.2) e Parecer Técnico da proposta comercial contratada (Anexo – B.1);

84. Em análise aos argumentos do ex-Diretor, avalia-se como um sofisma a ilação sobre a inadequação do SICRO como referencial para obra em questão, por se tratar de um sistema voltado para obras rodoviárias.

85. Primeiramente porque as próprias referências utilizadas pelo responsável contradizem sua afirmação; o Sr. Raimundo utilizou paradigmas do DERT (órgão rodoviário do Ceará), da SOEC (Superintendência de Obras do estado, responsável pela execução de todo tipo de empreendimentos), de obras de aeroportos, de portos e mesmo de empreendimentos rodoviários.

86. Além disso, toda e qualquer composição de custos de serviços se baseia na avaliação das produtividades das equipes mecânicas e da mão-de-obra. Se existe diferença entre tipologias construtivas, a distinção se faz nos tempos de ciclo dos equipamentos e nos coeficientes redutores de produtividade. Logo – tomando como exemplo alguns casos concretos relevantes no cômputo do sobrepreço – as operações de corte e dobragem de aço, assim como a sua colocação nas formas, apresentam procedimentos construtivos muito semelhantes para qualquer tipo de obra. O mesmo pode-se inferir para a produção e lançamento do concreto e uma série de outros serviços.

87. No caso da terraplenagem, é admissível que haja certa diferenciação nos tempos de ciclo dos equipamentos em razão de eventuais reduções na velocidade dos caminhões. Na realidade, alterações necessárias nos sistemas oficiais de preços e de comprovada justeza, têm sido recorrentemente acatadas pelo Tribunal. No caso concreto, na avaliação anterior da Secob, tanto as especificidades foram consideradas como a maioria das composições de custo paradigma fora as próprias composições apresentadas pelo consórcio vencedor da licitação. Utilizou-se o SICRO, na maioria dos casos, somente para referenciar os custos dos insumos.

88. Prosseguindo o exame, infere-se que as peças trazidas pela defesa (o estudo do orçamento realizado pelo Metrofor e o parecer técnico da proposta contratada), ao contrário do indicado pela defesa, não são conclusivas quanto à adequação dos preços unitários do projeto básico ou dos contratados; tampouco permitem a avaliação dos quantitativos do projeto básico.

89. Quanto a análise do orçamento efetuada pelo Metrofor, mostra-se que apesar de o estudo indicar a avaliação das quantidades e preços dos serviços do projeto básico, só indicou a relevância percentual dos serviços em relação ao valor global do orçamento e, a partir dessa tabulação, apontou os itens mais representativos financeiramente passíveis de avaliação do custo unitário. Em seguida, o documento elegeu, sem mostrar detalhes da definição da amostra, os seguintes serviços para análise:

- Concreto – Fornecimento e Lançamento – fck=15 Mpa;
- Concreto – Fornecimento e Lançamento – fck=18 Mpa;
- Concreto – Fornecimento e Lançamento – fck=30 Mpa;
- Forma e retirada de forma – Fundações;
- Forma, colocação e retirada – Colunas;
- Forma, colocação e retirada – Estações Subterrâneas;
- Forma, colocação e retirada – Paredes;
- Forma e retirada de forma – c/reaproveitamento;
- Forma e retirada de forma – Laje de piso e Galerias
- Forma e retirada de forma – Teto Galerias;
- Aço para armadura – Fornecimento, corte, dobragem e colocação;
- Via permanente;
- Muro da faixa de domínio;
- Metro quadrado de edificação.

90. Utilizando-se das referências de preços citadas, o estudo adotou uma metodologia controvertida. Apresentaram-se diversas fontes de preços, dentre elas contratos de empresas que viriam a participar do certame. O estudo procedeu da seguinte forma (fls. 333, anexo. 72):

‘Calculou-se a Média Aritmética e a Média Corrigida (excluídos os valores extremos e calculado a Média) de todas as fontes pesquisadas [para cada um dos serviços selecionados]. Em seguida, estabeleceu-se uma Relação entre o Preço Adotado e a Média Corrigida para efeito comparativo.’

91. Não consta dos autos fundamentação para a metodologia. Unicamente, a partir de diversos valores apurados para um determinado serviço, após excluir o maior e menor valor pesquisado (mesmo as que se encontravam dentro do desvio padrão da amostra), obteve-se a média dos números remanescente e relacionou-a com o valor adotado no orçamento do projeto básico. Frise-se que dentre os valores considerados no cálculo estão preços de propostas de empresas que viriam a participar do certame e do Consórcio AP/TRENDS – empresas contratadas para fornecer o projeto básico objeto do estudo.

92. Com esse critério, o resultado do estudo que comprovaria a ausência de superfaturamento foi o seguinte, com transcrição integral do documento (fls. 334/335, anexo 72):

‘Analisando as relações encontradas entre o Preço Adotado e a Média Corrigida, verifica-se que para os itens Concreto e Forma (Anexos VII a XI), estes valores ficaram em torno de 1,00, indicando que os custos unitários destes serviços constantes no Orçamento do Metrofor estão coerentes com valores encontrados no universo pesquisado.

Apenas, o Preço Adotado para o item Aço para Armadura apresentou uma maior variação em relação a Média Corrigida de aproximadamente 20%.

Os critérios utilizados para o estabelecimento do custo do serviço Parede Diafragma estão apresentados no Anexo III. Foram aplicados para os serviços constantes da composição os custos adotados no Orçamento do METROFOR, com exceção do item Execução de Parede Diafragma, onde foi utilizado o preço apresentado pelo Consórcio AP/TRENDS. Estando este preço (R$217,31/m³), inclusive, superior ao aplicado na Proposta da empresa Brasfond (R$175,00/m³).

Procedimento equivalente ao empregado para a parede Diafragma poderia ter sido aplicado ao serviço Estaca Barrete (item 7.10), pois trata-se de atividades semelhantes. Com isto, haveria uma redução no custo unitário deste serviço e conseqüentemente do valor global do Orçamento.

Verificou-se ainda, que não foi considerada economia de escala, inerente ao volume da obra, o que acarretaria uma redução nos custos.

O Anexo XVII apresenta o Orçamento de Obras Civis e Sistemas do Projeto METROFOR – 1º Estágio que foi anexo ao Edital de Licitação da Obra.' (grifo nosso)

93. Ou seja, o estudo sustentado pelo responsável como possível de elidir o sobrepreço, mesmo partindo de uma metodologia questionável de avaliação de preços, não concluiu se os preços apresentados no projeto básico seriam adequados.

94. Como agravante, alguns resultados apresentados como sugestivos de diminuição do preço orçado, a exemplo do preço do aço, não foram acolhidos quando da licitação, o que demonstra uma fragilidade no estudo. Afinal, tais preços – mais baixos – não foram levados em consideração para a precificação dos serviços no edital.

95. Para melhor entendimento da debilidade do critério de avaliação do documento apresentado – 'Análise do Orçamento de Obras Civis – METROFOR – 1º Estágio' –, utilizado na validação dos preços do edital da licitação, segue a parte da instrução que apontou a adequação do preço do serviço referente à via permanente / superestrutura metroviária (fls. 426, anexo 72):

'012.01.001 – Fornecimento e instalação da via permanente com lastro de pedra britada, dormentes de concreto, fixação elástica e trilho TR-45 ou S-49

1 – Consórcio AP-TRENDS R$ 557.190,00
2 – CBTU / AC R$ 317.760,00
3 – PELICANO Incorp. Ltda R$ 480.000,00
4 – J. Ferreira Engenharia e Construções Ltda R$ 595.800,00

Preço Adotado R$ 450.000,00

Média Aritmética R$ 487.687,50
Média Corrigida R$ 518.595,00
Preço Adotado R$ 450.000,00

Relação: Preço Adotado/Média Corrigida 0,87'

96. Com o valor encontrado de 0,87 – menor que um –, o estudo concluiu que o preço adotado seria menor que a 'média corrigida', e adequado para o orçamento do edital. Entende-se que com as informações disponibilizadas e com a forma de cálculo adotada para o valor final de comparação com preço adotado do serviço o resultado apontado não é metodologicamente correto.

97. Isso porque o critério adotado no estudo (calculo da média corrigida com o expurgo dos valores menor e maior) se fragiliza quando o único preço advindo de um órgão público (CBTU), menor entre todos os outros valores referência, foi descartado para o cálculo da 'média corrigida', parâmetro final de avaliação do preço orçado para o edital. Ademais, a peça não se pronuncia quanto à adequação dos preços de referência empregados para aferir o valor adotado. Não constam também as composições de preços unitários necessárias para fundamentar tanto os preços de referência, quanto o preço adotado (objeto da avaliação).

98. Quanto ao outro documento, 'Parecer Técnico da proposta técnica contratada', o arrazoado se resume em apresentar resultados sem validação material dos preços unitários contratados; não existem

sequer composições analíticas. Ademais, o documento demonstra grande discrepância dos preços unitários contratados em relação aos constantes do Edital, chegando a diferenças variando de -89,66% (serviço de fornecimento e inst. de barras chatas soldadas para sistemas de aterramento da galeria) a +3.912,16% (serviço de remoção de árvores com diam. >=15cm). A aceitação da proposta contratada restringiu-se ao limite do preço global, sem critério de aceitabilidade de preços unitários.

99. De exposto, avalia-se que os argumentos apresentados pelo Sr. Raimundo Helder de Girão e Silva não têm o poder de afastar o indicativo de superfaturamento apontado no parecer da Secob, volume 10 do processo.

III.2.2 Das manifestações do consórcio contratado e dos demais responsáveis

100. Como exposto, a manifestação do Sr. Raimundo Helder de Girão e Silva, conforme análise referente aos parágrafos 82 a 99 acima, não logrou êxito em justificar o superfaturamento detectado no contrato 014/98. Além de não ter sido específica ao parecer anterior da Secob, não foi suficiente para sustentar o preço contratado para o serviço.

101. Quanto às manifestações dos demais responsáveis para cada uma das composições analisadas, tal exame será feito a seguir:

Composição 01: 008.07.001 – Armadura, fornecimento, corte, dobragem e colocação

102. A contratada alegou que o método adotado pela Secob para obtenção do preço de referência teria acarretado considerável distorção no valor final do serviço. Após embasamento, estimou o preço de referência em R$ 2.425,66 por tonelada de serviço e concluiu pela regularidade do preço contratado de R$ 2.160,00/t (fls. 51/58 do anexo 69). Em resumo, contestou o seguinte:

• o consórcio fundamentou que o preço por quilo de aço CA-50 apresentado no orçamento do Edital não se limitaria apenas ao preço do fornecimento do aço, mas seria composto, ainda, pela parcela referente ao custo do serviço de corte e dobra do aço, não previsto na mão-de-obra da composição. Para isso, tentou demonstrar que os consumos previstos na composição do SICRO2 de fornecimento, corte e dobra de aço estariam superiores aos consumos de mão-de-obra apresentados em sua composição;

• com base em composição auxiliar, sugeriu para o serviço de corte e dobra o valor de R$ 0,49 por quilo de aço fornecido, e concluiu que, somado ao preço apurado pela Secob de R$ 0,78 por quilo de fornecimento de aço, o custo de referência para o insumo deveria ter sido avaliado em R$ 1,27/kg, valor superior ao R$ 1,08/kg contratado;

• para o preço final de referência de R$ 2.425,66/t foi incluído o transporte do aço, com encargos sociais aplicados de 190,31% sobre a mão-de-obra;

103. Em análise ao exposto, inicialmente, conforme item 22 a 63 da corrente instrução, a aplicação de um percentual de mais de 190% de encargos sociais já foi refutada.

104. Adentrando nos argumentos restantes de defesa, se considerado que a planilha orçamentária contratada contemplou item específico de ‘Transporte, montagem e remoção de máquinas incl. mobiliz. e desmobil. de pessoal’, entende-se que a carreta de 30 toneladas especificada na composição contratada é suficiente para atender a necessidade do transporte do aço, não sendo necessária uma segunda carreta para esse intento.

105. Quanto à possibilidade de o custo orçado para o aço CA-50 também contemplar o serviço de corte e dobra, veja-se o seguinte: a composição contratada indica que foi considerada uma perda de 5% de aço após as operações de corte e dobra do insumo. Observe-se, ainda, que após oitiva, o consórcio alegou que o aço já era entregue na obra cortado e dobrado – por isso seu custo seria maior. A alegação da defesa ganha força quando explica que os consumos de mão-de-obra previstos na composição em análise seriam insuficientes para suprir essas etapas preliminares de corte e dobra.

106. Entretanto, se o custo do insumo contempla corte e dobra, é sabido no mercado que nos fornecimentos de aço nessas condições não existem perdas. Reproduzindo trecho do Guia de Ferro e Aço, às fls. 144, anexo 76:

'(...)é indiscutível que o sistema de corte e dobra de aço [industrializado] reduz a zero a perda do aço nas obras(...)'

107. Eis que, mesmo assim, o consórcio considerou tais perdas.

108. Ainda, conforme tabela anexa às fls. 146/149, anexo 76 – formatada a partir de informações da revista Construção Mercado –, verificou-se que a relação entre os custos do serviço industrializado de corte e dobra do aço e o mesmo serviço realizado no canteiro de obras é da ordem de 9%. Portanto, praticamente, o acréscimo de custo gerado com a compra do aço já cortado e dobrado mais que compensaria as perdas em um corte e dobra feito na obra, da mesma ordem de grandeza.

109. Do exposto, na busca da verdade material, acolhendo-se a informação do consórcio de que o aço foi adquirido já cortado e dobrado, e calculando-se o novo preço de referência sob esse critério, a partir da composição apresentada no parecer anterior da Secob, acrescentar-se-á ao custo de referência anterior o percentual de 9% para custear o serviço de corte e dobra industrializado do aço CA-50. Entretanto, será desconsiderado o percentual de perda inicialmente alvitrado.

110. Tal procedimento se torna extremamente conservador, se considerado o apresentado pelo Guia de Ferro e Aço (fls. 145, anexo 76):

'(...) o custo do serviço em média é de 3% em relação ao preço do kg de aço. O custo é maior quanto menores forem as bitolas do aço vergalhão utilizadas no projeto, pois o total de aço, em kg, consumido no projeto é menor. A variação é de 5% a 2,5% aproximadamente.'

111. Outra constatação de prudência nos critérios adotados para referenciar os preços do aço refere-se a desconsideração dos descontos obtidos pelas construtoras com fornecedores em relação aos preços pesquisados no mercado. Esses abatimentos naturalmente ocorrem em função da negociação, das quantidades e freqüência de compra, da fidelidade e forma de pagamento adotados pelas empresas.

112. O custo do fornecimento do aço, sem o serviço de corte e dobra, de R$ 0,78/kg, obtido do 'SICRO1', representa o preço de balcão, livre de qualquer tipo de descontos ou barganha comumente negociados com os fornecedores do insumo. Ou seja, o acréscimo de 9% ao serviço é possível de ser compensado com os descontos notoriamente praticados no mercado. Sobre essa realidade, a publicação 'Guia da Construção', da editora PINI, periodicamente apresenta interessante pesquisa, na qual tabula os valores com descontos obtidos pelas construtoras e os compara com as cotações da PINI (fls. 146/149).

113. É sabido que, na busca de se minimizar ainda mais os custos dos insumos, além das rotineiras negociações citadas, as construtoras têm encontrado guarida nas cooperativas de compras 'COOPERCON', em funcionamento em diversos estados brasileiros, conforme reportagens às fls. 150/151, anexo 76. De qualquer forma, conservadoramente, tais descontos foram desconsiderados.

114. Ante todo o exposto, ajustando-se a 'Composição 01', fls. 05 do anexo 63, às considerações descritas, chega-se ao preço final de referência do serviço no valor de R$ 1.675,45/t, contra R$ 2.159,60/t contratados.

115. As razões de justificativa dos demais responsáveis pelo Metrofor para esse serviço encontram-se às fls. 022/024 do anexo 73. Inicialmente o órgão defendeu, sem mais delongas, que o preço do DERT (departamento de Estradas e Rodagens do estado do Ceará) de R$ 2,12/kg estaria adequado; em seguida explicou que equipe do Metrofor concluiu pela adequação do preço contratado haja vista o preço encontrado de R$ 2,31/kg a partir da composição do Sicro2; por fim, para justificar esse último preço, anexou composição semelhante à apresentada pelo Consórcio contratado, com o preço final de R$ 2.424,98/t do serviço executado.

116. Ou seja, apesar de defender o preço do DERT, o Metrofor sugeriu a composição do SICRO para obtenção do preço de referência; em seguida, para o detalhe desse preço, apresentou composição semelhante à descrita na manifestação do Consórcio com diferença de valores.

117. Em que pese a inconsistência verificada, em face da similaridade da resposta com a composição apresentada pela defesa do Consórcio, tem-se a mesma conclusão tomada para as razões de justificativa apresentadas.

Composição 02: 002.04.001 – Operação e manutenção do canteiro

118. Como visto, trata-se de um item relevante da análise do sobrepreço basilar da medida cautelar prolatada no Acórdão 3070/2008-P foi o serviço '002.04.001 – Operação e manutenção do canteiro'. Em razão do indício de duplicidade do encargo com a rubrica 'administração local' no BDI, descontou-se integralmente a remuneração pelo serviço. Somente esse item foi responsável por R$ 22 milhões do superfaturamento apontado até abr/2006 (fls. 3069/ v. 10).

119. Quanto à possível duplicidade de pagamentos em relação ao serviço questionado, o consórcio se manifestou às fls. 58/69, anexo 9. Os diretores do Metrofor apresentaram sua defesa às fls. 25/27, anexo 73. Trata-se dos seguintes argumentos:

• afirmou-se que os serviços de 'operação e manutenção do canteiro de obras do edital de licitação, em razão das peculiaridades da obra e de sua metodologia construtiva, teriam exigido dos licitantes a apresentação dos custos de canteiro de duas formas diversas (diferentemente do que ocorre com as obras rodoviárias englobadas nos referenciais), quais sejam: a) canteiros subterrâneos, cuja remuneração foi prevista em verba; e b) canteiros a 'céu aberto', para as obras de superfície, para o qual a remuneração foi incluída entre os custos indiretos (administração local);

• após citar estudioso em engenharia de custos, o arrazoado defende que não existiria metodologia rígida para compor os custos da estrutura administrativa da obra. As peculiaridades inerentes a cada empreendimento determinariam a sua estrutura organizacional necessária para bem administrá-lo. A concepção dessa organização, bem como da lotação em termos de recursos humanos requeridos, seria tarefa de planejamento, especifica do executor da obra. Assim sendo, caberia ao próprio engenheiro de custos realizar um ensaio sobre a questão, com vistas a estabelecer as bases para estimar os custos envolvidos pela administração local; portanto, essa incumbência caberia ao Metrofor, em seu edital de licitações;

• nesses termos, seria certo que o escopo do edital traria que a 'operação e manutenção do canteiro de obras' questionada é específica para o trecho subterrâneo. Todavia, seria indubitável a necessidade da construção de um canteiro também para o trecho em superfície. Assim, não teria restado ao Consórcio e aos demais licitantes, quando do processo licitatório, outra alternativa que não a apresentação de seus custos com canteiro de duas formas (no BDI e por verba no custo direto), de modo que, diferentemente do alegado pela SECOB, não teria havido a dita previsão em duplicidade de itens, mas sim a previsão para remuneração de serviços diversos;

• refutou-se, ainda, o referencial de 2,50% tomado pelo SICRO para a administração local; afinal, as especificidades do empreendimento haveriam de ser levadas em conta;

• o consórcio termina alegando que no que tange ao pagamento mensal da verba contratual, além dos 24 meses pactuados, considerando que o empreendimento estava previsto para durar 2,5 anos, sua extensão por mais de 10 anos fez com que tal medida se tornasse necessária, caso contrário o custo indireto incorrido pelo contratado não seria devidamente remunerado. Dessa forma, considerando se tratar de item previsto no Edital de Licitação e diretamente proporcional à duração da obra, não haveria que se falar em irregularidade nos valores pagos a título de 'manutenção e administração de canteiro', devendo ser mantidos no contrato;

• quanto à defesa dos demais diretores do Metrô, contestou-se a referência de preços utilizada por esta unidade técnica para a 'operação e instalação do canteiro de obras' à época do ritmo lento das obras, pois estaria sendo analisado o preço constante da planilha à época da licitação e essa situação não poderia ser prevista naquela oportunidade;

• os diretores contrariam, também, os preços dos insumos utilizados pela Secob para embasar o superfaturamento do serviço (preços dos sistemas oficiais aplicados às composições do Metrofor). Segundo os responsáveis, o SICRO/DNIT inexistia à época da licitação. A avaliação dos preços propostos pelo órgão teriam se baseado em outras cotações oficias, em revistas especializadas e avaliações reais (como no caso da energia elétrica);

• por fim, indica-se que, na parte de equipamentos, a auditoria reduziu a utilização de aparelhos de topografia e computadores, certamente não levando em consideração a complexidade e a necessidade de precisão de uma obra como a do Metrô de Fortaleza. No que concerne aos materiais, a principal redução foi verificada nos itens de consumo de energia, difíceis de serem mensurados, pois a obra, em nenhum momento, alcançou os níveis previstos quando da contratação. As reduções de mão de obra também decorreriam de considerações inadequadas à obra em referência.

120. Em análise às razões expostas, julga-se que foram postas as seguintes questões:

• existe duplicidade de pagamentos a redundarem em um superfaturamento no pagamentos do canteiro?

• o pagamento contínuo da 'operação e manutenção do canteiro de obras', mesmo à época da redução do ritmo das obras, é devido?

• existe diferença nos custos de 'operação e manutenção do canteiro de obras' da contratada no decorrer das obras quando estas estavam em ritmo mais lento?

• as referências de preços dos insumos tomadas anteriormente pela Secob para balizar o sobrepreço na 'operação e manutenção do canteiro de obras' são válidas?

121. Quanto ao primeiro ponto, tem-se claro que o edital de licitações trazia discriminado o item 'operação e manutenção do canteiro de obras' específico para o túnel. Também não resta dúvida que esses serviços para o restante da obra deveriam ser considerados nos BDIs das contratadas.

122. Isso considerado, como solução ao problema, avalia-se que a proposta delineada no item 73 dessa instrução resolva a questão. Trata-se de determinação ao Metrofor para que exija comprovantes da compatibilidade dos custos de administração computados no BDI contratual com a realidade da obra, com caracterização dos profissionais que embasaram o valor mensal do encargo a ser pago, com respectivo salário, incluindo, ainda, detalhamento do restante dos custos que integram o serviço, todos passíveis de medição específica com base em documentos reais que demonstrem o efetivo adimplemento desses custos.

123. Então, avalia-se que para o cômputo do superfaturamento a inclusão dos custos de operação e manutenção de canteiro no túnel poderão ser computados, reduzindo-se o superfaturamento então apurado.

124. Relativamente ao pagamento contínuo dos serviços à época de redução do ritmo das obras, haja vista que os trabalhos jamais pararam por completo, tem-se como um encargo efetivamente incorrido, motivo pelo qual a contraprestação financeira da administração é exigida.

125. Entretanto, não se pode escusar que os custos administrativos de qualquer obra são proporcionais ao seu ritmo (não necessariamente linearmente proporcionais). Quanto mais operários no canteiro, maior a estrutura necessária para mantê-los; maior será o número de encarregados e engenheiros para gerenciar essa mão-de-obra; maior será o número de topógrafos, por existirem mais frentes de trabalho; mais veículos serão utilizados para movimentação das equipes; mais apontadores são exigidos,

porque maior quantidade de serviços são executados; e assim por diante. Contrariar tal lógica é improfícuo. Consta da instrução anterior desta unidade, extensa fundamentação (não especificamente refutada) sobre o embasamento para a redução dos preços de canteiro quando da execução lenta da obra (fls. 2020/2032, v. 10).

126. Dessa feita, impugna-se o entendimento dos diretores do metrô ao contrariar a adoção de preços da Secob para a manutenção do canteiro de obras inferiores, à época de ritmo lento. Os responsáveis rebatem que estaria sendo analisado o preço constante da planilha à época da licitação e essa situação não poderia ser prevista naquela oportunidade. Mas é de cunho constitucional que o equilíbrio econômico-financeiro da proposta deve ser mantido. Se reduzidos os encargos do contratado, a remuneração deve ser adequada na mesma proporção. A repactuação dos preços de 'operação e manutenção do canteiro de obras' à época do contingenciamento dos recursos é compulsória. Se não efetuada, debita-se o superfaturamento decorrente da diferença.

127. Por fim, quanto à inadequação das referências de preços dos insumos adotadas pela Secob, não foi apresentado qualquer fato novo desde a última manifestação do Metrofor a contrariar os cálculos – detalhados – apresentados pela Secob às fls. 2016/2026, v. 10, de modo que se mantêm os referenciais adotados.

128. Assim, diferentemente da primeira avaliação, será computada a parcela tida como devida relativa a 'operação e manutenção do canteiro de obras'. Entretanto, o preço do serviço à época de execução lenta da obra será ponderado. O referencial do item para o ritmo normal de obras será então de R$ 245.077,48; para a época de ritmo lento será adotado R$ 175.134,89 (fls. 2032, v. 10). O Metrofor contratou R$ 308.033,40 mensais.

Composição 03: 005.02.004 – Parede diafragma – e = 80 cm

129. Os gestores do Metrofor e a defesa do Consórcio contratado apresentaram alegações similares (fls. 28/30, anexo 73 e fls. 69/85, anexo 69).

130. Argüiram distorções nas composições principal e auxiliares apresentadas pela Secob que, de acordo com a defesa, se afastadas, elidiriam o superfaturamento apontado para o serviço:

• valor dos encargos sociais diferente do percentual contratado;

• valor relativo ao aço CA-50 sem considerar a parcela correspondente ao corte e dobra;

• consumo de cimento para o concreto de 18 Mpa abaixo do especificado;

• desconsideração do caminhão bomba e do compressor de ar cuja permanência seria necessária após o término da concretagem;

• não consideração do consumo de 10% do serviço auxiliar 'escavação e execução de parede diafragma' além do necessário para se executar um metro cúbico da parede diafragma.

131. Conforme explicitado anteriormente (itens 22 a 63 do parecer), o valor de 126,30% de encargos sociais, mais 15,51% de adicionais, são perfeitamente adequados para referenciar os custos de mão-de-obra do empreendimento.

132. De acordo com as considerações apresentadas na análise do preço do serviço '008.07.001 – Armadura, fornecimento, corte, dobragem e colocação', o custo de referência desse serviço auxiliar foi ajustado e se considerou a parcela referente ao serviço de corte e dobra industrializado.

133. Após a inclusão de novos documentos, acatou-se a alegação acerca do consumo mínimo de 400 kg de cimento para concretagem submersa, por se tratar de uma especificação prevista no caderno de encargos da licitação. Na composição auxiliar 02 – Concreto – Fornecimento – fck = 18 MPa, foi incluído o custo referente a 111,3 kg de cimento adicional sugerido pela defesa (fls. 28, anexo 76).

134. Os argumentos apresentados para sustentar a permanência do caminhão bomba na composição de referência da Secob não foram convincentes, uma vez que os custos dos concretos, obtidos da Revista

Construção n° 295 já contemplam a parcela referente ao bombeamento (serviço de lançamento de concreto), utilizando-se, para isso, o equipamento caminhão bomba. Logo, o entendimento de se retirar tal custo da composição do serviço de lançamento de concreto será mantido.

135. Com relação ao compressor de ar comprimido, veja-se o item 1.4.7.9 da metodologia executiva da obra: 'as superfícies das concretagens serão lavadas após os lançamentos, com jato de água e ar comprimido, enquanto o concreto ainda estiver fresco, para remover a nata de cimento que se forma e que impede a adequada aderência das camadas superiores.'

136. Assim, para a execução do referido encargo, avalia-se como devida a inclusão do compressor de ar comprimido, de modo que a inclusão de seus custos operativos será empreendida na composição 3 (fls. 85, anexo 76). Também se considera adequada a inserção dos 5% de ferramentas para a mão-de-obra, em razão de tal percentual não estar contemplado nos encargos adicionais sobre a mão-de-obra do SICRO, tomados como base pela Secob.

137. Ainda, a alegação acerca da previsão de folga de 10% sobre o quantidade de escavação não logrou êxito. Para justificar o percentual a mais, a defesa alega que os equipamentos, apesar de serem de grande porte e terem alto poder de escavação, não teriam precisão de escavação. Adiante, afirmaram que a folga acrescentada ao consumo do serviço decorreria da necessidade de se compensar perdas com: a) tempo adicional para escavação e mobilização da equipe; b) volume adicional de material escavado, com reflexo nas atividades de carga, descarga e transporte; c) volume de trabalho e de material adicionais para reaterro e compactação na cota de projeto.

138. Primeiramente, a mobilização da equipe é remunerada diretamente na planilha orçamentária, sob a rubrica '002.02. transp. mont. rem. de máquinas, mob. des. e pessoal', motivo pelo qual considerá-lo novamente, constaria como duplicidade de pagamentos.

139. No que se refere ao volume adicional de material escavado, tal acréscimo já é considerado no fator de carga do equipamento de escavação. Isso porque o consumo unitário do serviço é o inverso da produtividade horária, já calculada em engenharia de custos considerando o tempo de ciclo, os fatores de eficiência, carga e conversão.

140. Quanto ao volume de trabalho para reaterro, admite-se essa necessidade. No entanto, caso verdadeira, o impacto dessa interferência deve constar nos consumos dos insumos das composições (no caso, da mão-de-obra e dos equipamentos), e não de sua quantidade. Veja-se que o serviço 'escavação de parede diafragma' já contempla equipe de serventes e maquinário respectivo. Dessa forma, a previsão desses encargos adicionais já consta – ou deveria constar – da proposta da contratada quanto aos consumos unitários apresentados na fundamentação de seus preços.

141. Assim mantém-se o entendimento do parecer anterior em desconsiderar do serviço auxiliar de 'escavação e execução de parede diafragma' o excesso de 10% da quantidade prevista. Do exposto, ajustando-se a 'Composição 03', fls. 12 do anexo 63, às considerações descritas, chega-se ao preço final de referência do serviço no valor de R$ 714,70/m³ (fls. 85, anexo 76), contra R$ 810,70 contratados.

Composição 04: 005.02.014 – Escavação para parede diafragma pré-moldada com espessura de 60 cm material de 1ª categoria, inclusive lançamento do pré-moldado

142. Os demais gestores do Metrofor e a defesa do Consórcio contratado apresentaram alegações similares (fls. 30/32, anexo 73 e fls. 86/88, anexo 69). Em síntese, constam as seguintes justificativas:

• argumentou-se que o custo do 'metro quadrado' (unidade adotada pelo projeto) do serviço auxiliar de escavação para se executar um metro cúbico de parede diafragma de 60 cm ou de 80 cm seria o mesmo em face de utilizarem os mesmos equipamentos;

143. Em análise ao exposto, reavaliando o processo executivo do serviço, de fato, constata-se ser pequeno o impacto na produtividade do equipamento de escavação 'guindaste treliçado sobre esteira 90t –

com dispositivo clamshell' – principal equipamento da composição – uma vez que a diferença do tempo do ciclo operativo dessa máquina para escavar e descarregar o material pouco varia com a troca do implemento clamshell para escavação de vala de 60 cm ou 80 cm de espessura.

144. Melhor dizendo, não se observou para o equipamento de escavação clamshell variação significativa na produtividade que justificasse, para a execução da vala de 60 cm de espessura, a redução do consumo horário da máquina previsto para a vala de 80 cm. Em que pese a possibilidade do custo desse equipamento ser menor com a troca do implemento clamshell para execução da vala de 60 cm, conservadoramente, foi mantido o custo sugerido na composição contratada para o equipamento de 80 cm.

145. No entanto, observa-se que, para os demais insumos (equipamentos, mão-de-obra e materiais) previstos na composição auxiliar de escavação da parede de 80 cm, essa constatação não pode ser estendida. Para esses outros componentes, deve-se aplicar redutor nos consumos de forma a torná-los consistentes à execução da escavação da parede de 60 cm, pois, nesse caso, estão diretamente relacionados ao volume escavado.

146. Com esse entendimento, com exceção do equipamento de escavação clamshell, procedeu-se o ajuste dos consumos previstos na composição contratada para execução da parede de 80 cm, reduzindo-os proporcionalmente para a realização da parede de 60 cm.

147. Refuta-se, ainda, a alegação de inadequação dos equipamentos 'caminhão tanque' e 'grupo gerador' previstos na composição auxiliar 'coulis – preenchimento dos vazios', haja vista os equipamentos terem sido especificados pelo Metrofor às fls. 4835 do vol. 18 do anexo 62.

148. Lembre-se, por fim, que além das considerações apresentadas, conforme explicitado no capítulo referente aos encargos sociais da mão-de-obra, o percentual de encargos e adicionais serão mantidos em 126,30% e 15,51% (itens 22 a 63 do parecer). O valor do aço CA-50 também foi ajustado e contemplou a parcela referente ao serviço de corte e dobra industrializado.

149. Tudo feito, o preço referencial calculado para o item será de R$ 330,58 (fls. fls. 86, anexo 76), contra R$ 364,46 contratados.

Composição 05: 008.01.007 – Concreto – fornecimento – fck = 30 Mpa

150. Os gestores do Metrofor e o Consórcio apresentaram o mesmo entendimento para o preço de referência da Secob. Não refutaram o valor apresentado pela Secob para o serviço, limitando-se em desconstituir o superfaturamento de 5,5% entre os preços contratados e de referência, reconhecendo-o como 'variação normal de mercado' (fls. 32/33, anexo 73 e fls. 98/100).

151. Os 5,5% entendidos pelas defesas como inexpressivos para a caracterização de superfaturamento do serviço representam, com os quantitativos do serviço contratados até abril de 2006, cerca de meio milhão de reais, a preços de novembro de 1997. A preços atuais, seguramente o valor ultrapassa um milhão de reais. Esse valor pode aumentar, se considerados os diversos aditivos de acréscimo ao contrato ocorridos após essa data.

152. Ademais, tem-se que, ao contrário ao entendimento apresentado, para o cálculo do preço global de mercado, a diferença encontrada não pode ser desprezada. Como o balanço entre sobrepreços e subpreços está sendo empreendida (por menores que sejam), a avaliação da existência – ou não – da vantagem ao erário da contratação ora posta será feita ao final, na soma de todos os preços unitários contratados com os de referência.

153. Por último, o valor paradigma apresentado para o serviço, parâmetro para o cálculo do superfaturamento, não agrega qualquer fator de barganha, e reflete o preço de balcão cotado pela revista Construção da época. Conforme mencionado anteriormente, na realidade, em face de as construtoras conseguirem junto aos fornecedores ganhos com a negociação, o preço praticado no mercado chega a

valores inferiores ao parâmetro referência utilizado pela Secob. Em constatação dessa afirmação, cite-se Revista Construção Mercado n° 79, de fevereiro de 2008, fls. 188 do anexo 63, na qual se verifica descontos de até 19% para concretos de 15 a 25 Mpa.

154. Se considerados tais elementos, o sobrepreço estaria muito superior aos 'módicos 5,5%' calculados. Por esse motivo, mantém-se o preço de referência para o concreto de fck de 30 Mpa de R$ 149,94/m³ (fls. 87, anexo 76), contra R$ 158,30 contratados.

Composição 06: 013.01.001 – Serviços por administração

155. Trata-se da remuneração da contratada para a execução de serviços não executados diretamente pela construtora, mas sim por terceiros (serviços terceirizados), com custos comprovadamente demonstrados por meio de nota fiscal.

156. A previsão de custos iniciais da licitação trazia um acréscimo de 10% para a remuneração de tais serviços ('fee' igual a 1,10). Entretanto, o consórcio vencedor do certame apresentou proposta prevento 50% de acréscimo ('fee' igual a 1,50), valor superior inclusive ao BDI proposto de 40%.

157. Na análise da adequação dos preços a Secob considerou o seguinte (fls. 2050/2051, v. 10):

'312. Julgando que 'serviços por administração', notadamente com ocorrência em obras de qualquer natureza, sem, necessariamente, depender da complexidade ou especificidade do empreendimento relacionado, e em face dos menores riscos envolvidos para empresa responsável pela obra que contrata tais serviços, entendemos que o percentual indireto, 'fee', incidente sobre os custos diretos dessa modalidade de contratação, pode e deve ser menor que o BDI adotado para os demais serviços. Para a obra ora analisada é conveniente que o percentual do 'fee' seja menor que 40%.

313. Considerando a ausência no processo de qualquer elemento para eleição de um valor limite para o 'fee', e por serem serviços não atrelados à complexidade e especificidade da obra do metrô de Fortaleza, adotamos para essa parcela o percentual de 23,9%, valor igual ao BDI estabelecido no Sicro e superior ao sugerido no projeto básico de 10%.

314. Com isso, conforme 'Composição 06', fls. 15 do Anexo 63, o preço de referência do serviço ficou em R$ 1,239/vb.

315. Não custa lembrar que tal procedimento, caracterizado como 'regime de administração contratada', foi vetado por ocasião da sanção presidencial da Lei n° 8.666/93, conforme Mensagem ao Presidente do Senado Federal n° 335.'

158. O consórcio executor se defende às fls. 101/104, anexo 69. Os demais diretores do Metrofor limitaram-se a argumentar que as despesas indiretas dos serviços por administração são as mesmas que o restante dos serviços contratados no metrô. De resto, não apresentam elemento novo não apresentado pelo Consórcio (fls. 33/34, anexo 73).

159. Em análise aos argumentos interpostos, pode-se assim resumi-los:

• a adoção de taxas de BDI distintas para remunerar serviços específicos da planilha orçamentária seria inconstituicional, em razão de desconstituir a remuneração total de custos indiretos considerada pela contratada quando da elaboração de sua proposta;

• não constaria do edital qualquer determinação de adição de BDI diferenciado para serviços, não podendo ser agora exigido do Consórcio o contrário;

• existiriam custos indiretos adicionais quando se sub-contrata um serviço, o que compensaria outros não incorridos, de maneira que seria justificada a manutenção do mesmo BDI do restante do contrato para esse tipo de encargo;

160. Preliminarmente, questiona-se a legitimidade e legalidade do tipo de 'pagamento por administração'. Desde a entrada em vigor da Lei 8.666/93 que este regime de pagamento foi abolido do instituto das licitações e contratos.

161. Feito o registro, em análise direta ao considerado pela defesa, a adoção de um BDI diferenciado para itens da planilha orçamentária nada tem de ilegal. Além de o próprio edital de licitações já trazer esta diferenciação (10%), o TCU por diversas oportunidades tem entendido necessário tal procedimento, como nos casos dos materiais betuminosos em obras rodoviárias, dos tubos em obras de adutoras, e dos equipamentos em barragens, só para citar alguns exemplos (Acórdãos 325/2007-P, 818/2007-P, 1020/2007-P, 2649/2007-P, 1077/2008-P, 1607/2008-P, 1599/2008-P, 1803/2008-P, 1988/2008-P e 157/2009-P).

162. Aliás, em todas essas decisões, os percentuais considerados para o BDI são inferiores aos 23,90% considerados pela Secob na análise inicial do serviço. A lógica é que em se tratando de uma simples intermediação da execução de um encargo, os custos indiretos associados àquela parcela da execução contratual se reduzem relevantemente. Avalia-se que se trata exatamente do caso em questão.

163. A 'desconstrução' do orçamento apresentado pela contratada, apesar de contrária ao pacta sunt servanda, é proveniente da própria ilegalidade da proposta. Ao apresentar um preço à Administração acima do mercado, o elemento basilar de boa-fé entre as partes é desconstituído; afora a mácula à função social do contrato e o conseqüente enriquecimento ilícito proveniente daquele preço viciado (unitário o global).

164. Na realidade, está a se defender que os custos indiretos de um serviço terceirizado são idênticos aos executados diretamente. Para se identificar a aceitabilidade da tese, faça-se a seguinte comparação: imagine-se um serviço não contratado, por exemplo, execução de alvenaria portante de blocos de concreto, com composição de custo fartamente disponível em sistemas oficiais de preços e revistas especializadas. Neste caso, se executado diretamente pelo contratado, o encargo devido seria igual ao custo direto do Sinapi (por exemplo), mais um BDI contratual. A questão é que esta seria, também, a estrutura de custos da sub-empreiteira. Logo, no caso de 'serviço por administração' sem a redução do BDI da contratada original, a Administração pagaria o BDI da contratada somado ao BDI da sub-empreiteira, quando poderia pagar somente o BDI contratual.

165. Veja-se que qualquer serviço, por exigência legal, deve ser fundamentado por composições de custo unitário que motivem a adequação de seu preço à realidade do mercado. Seja em um serviço executado diretamente, seja em um terceirizado, a exigência da composição de custos unitário é compulsória. Logo, o preço de mercado para qualquer serviços – novamente, terceirizado ou não – é proveniente da aplicação do custo direto do item multiplicado por seu BDI. Não é aceitável que se dobre esse BDI apenas pela decisão da empreiteira em não executar diretamente o serviço.

166. Tudo isso considerado, será mantida a taxa conservadora de 23,90% utilizada anteriormente pela unidade, já superior aos 10% editalícios (fls. 88, anexo 76). O contrato previa 50%.

Composição 07: 012.01.001 – Fornecimento e instalação da via permanente com lastro de pedra britada, dormentes de concreto, fixação elástica e trilho TR-45 ou S-49

167. As manifestações dos gestores do Metrofor e do Consórcio contratado foram semelhantes (fls. 34/37, anexo 73 e fls. 105/107, anexo 69). Segundo os responsáveis, defendeu-se que as análises realizadas pelo Metrofor à época da licitação teriam demonstrado que o preço do serviço estaria compatível com as características da obra.

168. O parecer da Secob utilizou a mesma composição apresentada pela contratada para referenciar o serviço. Em face da indisponibilidade, por parte da contratada, de três composições de serviços auxiliares formadoras do preço, a Secob buscou em composições oficiais da Diretoria Geral Ferroviária do DNIT avaliar os custos contratados para os serviços auxiliares de 'Lastreamento de linha', 'Montagem de grade' e 'Alinhamento e nivelamento'.

169. A defesa não trouxe as composições dos três de seus serviços auxiliares formadoras do preço contratado. Entretanto, procurou refutar o superfaturamento do serviço a partir de 'adaptações' das composições do DNIT adotadas no parecer anterior da Secob.

170. Assim, julgaram necessárias as seguintes alterações:

• encargos sociais da mão-de-obra iguais aos valores contratados;

• custo horário do 'mestre de linha' igual ao 'encarregado de pavimentação' previsto no SICRO, devido a equivalência de especialização dos profissionais;

• redução da produção horária do serviço auxiliar de 'lastreamento de linha' de 25 m³ para 8 m³, tendo em vista as diferenças entre obras ferroviárias e metroviárias, enquanto as ferrovias seriam construídas em áreas desprovidas de edificações, as vias metroviárias estariam em praças de trabalho confinadas, cercadas de construções;

• inclusão de transporte de brita para 'pulmões' auxiliares, com DMT igual a 6 km, no serviço auxiliar de 'lastreamento de linha';

• no serviço auxiliar de 'montagem de grade de linha': aumento da quantidade de 'operador de veículos leves' de um para quatro, por considerar a quantidade adequada aos controles inerentes à obra metroviária; inclusão de uma carregadeira de pneus 966 com guindauto, em face da impossibilidade de o caminhão munck atender a todos os serviços de levantamento e colocação das peças; inclusão de mais um caminhão munck para o transporte dos dormentes do pátio para as frentes de serviço; e

• para o serviço auxiliar 'alinhamento, nivelamento e sacaria da via': aumento do valor de utilização do equipamento de topografia de 0,01 para 1, em face da demanda de topografia nesse serviço;

• Por fim, registrou que teria aplicado, na composição principal do serviço, os preços da solda aluminotérmica e respectiva execução com quantidades necessárias ao serviço.

171. Em análise aos argumentos de defesa, quanto aos pareceres do Metrofor a indicar a inexistência de superfaturamento, tal assunto já foi tratado anteriormente nos itens 82 a 99. Lá, avaliou-se que tais documentos não contemplam a demonstração defendida.

172. Também, conforme demonstrado no capítulo referente aos encargos sociais sobre a mão-de-obra, distintamente do defendido pelo contratado, este parecer manterá o percentual de encargos em 126,30%, mais 15,51% de adicionais então adotados (itens 22 a 63 do parecer).

173. Para o custo da mão-de-obra 'mestre de linha' previsto na composição principal, será acolhido o argumento da defesa e considerado o valor do SICRO previsto para o 'encarregado de pavimentação'. De fato, a execução da via permanente demanda um 'mestre de linha' com experiência e conhecimento necessários para acompanhar as equipes responsáveis pelos serviços auxiliares constituintes do item.

174. Todavia, distintamente do pretendido pela defesa, será mantido o 'encarregado de turma', e seu respectivo custo, previsto nas composições auxiliares de 'Lastreamento de linha', 'Montagem de grade' e 'Alinhamento e nivelamento', todas obtidas do DNIT. Entende-se impertinente a consideração de quatro 'mestres de linha' para execução do serviço, porque, nesse caso o chefe de equipe estará com a expertise limitada ao serviço auxiliar que lhe compete.

175. Para a produção da equipe de equipamentos mais mão-de-obra de 25 m³ prevista na composição 'lastreamento de linha' do DNIT, além da justificativa citada acima, a defesa considera tal valor alto e impraticável em obras metroviárias.

176. Defende que essa produtividade indicaria o transporte, distribuição e compactação de 5 m³ de brita em 12 minutos, ou 3,2 minutos para a passagem do rolo compactador sobre esse mesmo volume. Afirmou que, dos acompanhamentos realizados na obra de Fortaleza e de outras semelhantes, a produção seria de 8 m³/h.

177. Adiante alega que, em face de dificuldades de estoque de grandes quantidades de brita ao longo da via, fez-se necessário o transporte interno do insumo até as frentes de serviço ao longo da obra, criando-se pequenos pulmões de alimentação. Afirmou ainda que, desses pulmões, o caminhão previsto no serviço faria a distribuição da brita ao longo da via de serviço. Com isso, defendeu a inclusão do item 'transporte interno de brita', para distribuição para as frentes de serviço, com DMT média de 6,0 km entre o estoque principal e as frentes de serviço.

178. Em que pese os argumentos da defesa para redução da produtividade do serviço 'lastreamento de linha', em função da característica urbana da obra e de observações realizadas durante a execução do serviço, entende-se que, sem apresentar estudo fundamentado com aferição de campo da produtividade, são insuficientes para desqualificar a composição do serviço adequada e aprovada pelo DNIT em projetos de contornos ferroviários.

179. Assim, considerando: a redução drástica da produtividade pretendida, um terço do valor estabelecido pelo DNIT; a não apresentação da composição do serviço auxiliar que fundamentou o custo contratado; e a necessidade de apresentação de dados possíveis de aferir a produção defendida; entende-se que, com a insuficiente justificativa, se manterá o valor da produtividade estabelecida pelo DNIT.

180. Acolhe-se a alegação acerca da inclusão do transporte interno de brita com DMT igual a 6 km. Deve-se, entretanto, em momento oportuno, aferir *in loco* essa DMT.

181. Para o serviço de 'montagem de grade', também não se apresentaram elementos inquestionáveis possíveis de reduzir a produção da equipe do serviço utilizado pelo DNIT de 6 m para 5 m. Disso, mantém-se a produtividade até então trabalhada.

182. Entende-se não assistir razão à alegação para o aumento de uma para quatro horas de operadores de veículo leves. A quantidade horária de operário prevista é para realizar 6 m de montagem de grade em uma hora. Ou seja, a composição do DNIT avaliou satisfatória uma hora para as atividades dos veículos leves cumprirem 6 m do serviço.

183. Quanto à inclusão dos equipamentos pá carregadeira e caminhão muck aos já estabelecidos na composição do DNIT, avalia-se inadequada a forma como o procedimento foi realizado. Não se pode incluir novos equipamentos à composição sem sopesar o conseqüente efeito na utilização dos demais equipamentos da composição, com reflexo na produtividade e no custo final do serviço. Somente com a composição do serviço auxiliar, balizadora do custo contratado e pendente de apresentação, será possível aferir o custo do serviço com os equipamentos citados. Do exposto, mantém-se inalterada a composição do DNIT.

184. Ressalte-se que, para o caso desse serviço auxiliar ' montagem do grade de linha', de forma conservadora, adotou-se a composição auxiliar de serviço para bitola métrica TR-57, trilho com peso por metro superior ao TR-45.

185. O aumento significativo da utilização do equipamento de topografia de 0,01 para 1, também carece de elementos comprobatórios. A defesa limitou-se a dizer da necessidade de 100% de utilização do equipamento sem apresentar outros dados para análise. A justificativa apresentada não refutou a quantidade estimada na composição do DNIT.

186. Ainda, registre-se que, apesar de a taxa de solda aluminotérmica contratada apresentar valores acima do verificado em obras ferro-metroviárias, as quantidades e custos para o fornecimento e execução desse serviço auxiliar, adotados no parecer anterior da Secob, foram os mesmos valores estimados na composição contratada. Essa consideração não impede futura aferição do TCU do quantitativo efetivamente realizado.

187. Por fim, atualmente já existem tecnologias construtivas mais avançadas para a montagem de grade e para as operações de socaria e nivelamento da superestrutura. Para o primeiro caso, já se utilizam

pórticos de montagem, dispensando a utilização de carregadeiras e guindautos para a disposição dos dormentes. Uma vez montada a grade, a máquina 'Plasser' já se encarrega da socaria e do nivelamento da linha; com os trilhos montados sobre os dormentes, seja em uma ferrovia seja em um metrô, a máquina irá trabalhar continuamente sobre os trilhos livres. Feita a grade, não se justifica a dita redução de produtividade nesses serviços em comparação com obras ferroviárias.

188. Do exposto, ajustando-se a 'Composição 07', fls. 16 do anexo 63, às considerações descritas, chega-se ao preço final de referência do serviço no valor de R$ 299.269,12/km (fls. 89, anexo 76), contra R$ 371,233,37 contratados.

Composição 08: 009.02.001 – Vedação interna entre lamelas pré moldadas

189. Os diretores do Metrofor e o Consórcio apresentaram argumentos semelhantes para contestar o preço de referência calculado pela Secob (fls. 37/40, anexo 73 e fls. 113/123, anexo 69).

190. Alegaram as seguintes distorções nas composições auxiliares apresentadas pela Secob:

• valor dos encargos sociais diferente do percentual contratado;

• não consideração dos transportes do cimento e areia previstos na composição auxiliar da argamassa;

• desconsideração dos equipamentos e materiais necessários para a confecção da calda de cimento e bentonita sódica prevista na composição auxiliar 'ELASTÔMERO'.

191. Conforme demonstrado no capítulo referente aos encargos sociais da mão-de-obra, distintamente do defendido pelo contratado, este parecer manterá o percentual de encargos em 126,30%, mais 15,51% de adicionais adotados pela Secob em análise anterior (itens 22 a 63 do parecer).

192. Quanto aos transportes de materiais, de fato, são devidos os custos com transporte de cimento e areia, de forma que será incluída na composição auxiliar 13 – Argamassa – os transportes destes insumos, com as mesmas distâncias médias de transportes sugeridas pela defesa.

193. Em relação à exclusão dos insumos pela Secob da composição do 'ELASTÔMERO', alegou-se que, devido a necessidade de se impermeabilizar o espaço não ocupado pela junta waterstop – borracha existente entra as lamelas componentes da parede diafragma -– seria imprescindível a aplicação dessa mistura, conforme detalhe às fls. 123 do anexo 69.

194. Apesar de a especificação do serviço '9.2.1 vedação interna das lamelas pré-moldadas' (fls. 2198 do anexo 62), e o projeto executivo (detalhes às fls. XX), não fazerem qualquer menção à necessidade de aplicação da calda de cimento e da bentonita, entende-se razoável a explicação apresentada. Assim, reconstitui-se a composição auxiliar do serviço 'ELASTÔMERO' com os equipamentos e materiais para execução da citada impermeabilização. Ressalte-se que consideração citada torna importante, em momento oportuno, verificação *in loco* desse elemento de vedação.

195. No entanto, com o fim de se aferir os consumos sugeridos pelo contratante, calculou-se, a partir das dimensões da junta (detalhes do projeto executivo '1.05.00.00/6J5-001'), o volume da calda de cimento e da bentonita necessários para o completo preenchimento do espaço do lado interno da junta não ocupado pela junta waterstop. Chegou-se ao valor de 0,014 m³ de calda por metro linear de vedação, já considerando, de forma bastante conservadora, 100% de perda da mistura (memória de cálculo, às fls. 155, anexo 76).

196. O valor calculado é dez vezes menor que o volume de 0,14 m³ de calda previstos na composição contratada. Esse volume, conforme memória de cálculo às fls. 152/155, foi obtido dos consumos de cimento – 0,9316 saca – e bentonita – 0,0947 saca – previstos na composição contratada, quando relacionados com as quantidades dos mesmos materiais especificados na composição auxiliar 09 para preparação de um metro cúbico de COULI (composição auxiliar às fls. 36, anexo 76).

197. Em face da diferença de volumes encontrada, os consumos dos materiais e equipamentos relacionados à confecção da calda, reintegrados à composição, foram ajustados proporcionalmente ao volume de 0,014 m³ calculado, resultando em valores dez vezes menores:

Equipamentos	
Misturador de calda	(h) de 1,1905 para 0,11905;
Agitador de calda	(h) de 1,1905 para 0,11905;
Plataforma de lançamento de cimento	(h) de 1,1905 para 0,11905;
Caminhão pipa	(h) de 0,2976 para 0,02976;
Carreta extensiva	(h) de 0,1984 para 0,01984;
Caminhão munk	(h) de 0,3968 para 0,03968;
Compressor de ar	(h) de 0,3175 para 0,03175;
Mão-de-obra	
Op. de misturador de calda	(h) de 1,1905 para 0,11905;
Op. de compressor de ar	(h) de 0,3175 para 0,03175;
Materiais	
Cimento CP II – f32	(saca) de 0,9316 para 0,09316;
Bentonita sódica	(saca) de 0,0947 para 0,00947.

198. Do exposto, ajustando-se a 'Composição 08', fls. 17 do anexo 63, com o ajuste às considerações descritas, chega-se ao preço final de referência do serviço no valor de R$ 183,81/m (fls. 90, anexo 76), contra R$ 346,28, contratados.

Composição 9: 012.01.003 – Fornecimento e instalação da via permanente com lastro de pedra britada, dormentes de madeira, fixação rígida e trilho TR-37

199. As manifestações dos gestores do Metrofor e do Consórcio contratado foram iguais às apresentadas para a composição 7 '012.01.001 – Fornecimento e instalação da via permanente com lastro de pedra britada, dormentes de concreto, fixação elástica e trilho TR-45 ou S-49' (fls. 41/44, anexo 73 e fls. 124/134, anexo 69).

200. Em face das manifestações terem sido iguais, estende-se para essa composição a análise e conclusões constantes nos parágrafos 168 a 186 acima.

201. Do exposto, feitos os ajustes, o preço final de referência para o serviço chegou ao valor de R$ 170.801,61/km (fls. 91, anexo 76), contra R$ 244.411,36 contratados.

Composição 10: 006.01.001 – Esgotamento com bombeamento convencional

202. Trata-se de remuneração respectiva ao esgotamento da água do túnel. Na análise da Secob que embasou o voto do Acórdão 3070/2008-P, foi utilizada a mesma estrutura de custos da contratada, alterando unicamente o custo da energia elétrica (adotado o preço da Revista Construção – Pini) e o da bomba. Com base no consumo do maquinário apresentado na composição de custos da contratada para remuneração da quantidade de Hp.h, estimou-se a potência necessária da bomba (3 cv) e pesquisou-se o preço do equipamento na Revista Construção (fls. 2050/2052, v. 10).

203. Em defesa aos cálculos desta unidade o consórcio se manifestou às fls. 132/135, anexo 69. Em resumo, os argumentos de defesa foram os seguintes:

• a Secob não teria seguido a prioridade informada nos critérios gerais declarados em seu parecer. Segundo a estrutura de critérios informada, o custo de referência da bomba deveria ser o do SICRO (mais adequada ao caso em questão, por mais robusta – Bomba Hero180-SHG-75), e não a referência da Pini;

• não teria sido considerada nenhuma bomba reserva pela unidade para a composição de custos unitários de referência;

• a taxa de encargos sociais nos custos de mão-de-obra teria sido inadequada;

• não teria sido considerado gerador de emergência para suprir o sistema de bombeamento no caso da falta de energia.

204. Os diretores do Metrofor não trouxeram elementos além dos oferecidos pelo consórcio (fls. 44/46, anexo 73).

205. Em análise aos argumentos apresentados, com relação aos encargos sociais, a questão já foi exaurida nos itens 22 a 63 do parecer, onde negou-se a majoração pleiteada.

206. Inicialmente, urge esclarecer que a unidade do serviço 'Esgotamento com bombemaneto convencional' é hp x h. Significa dizer que para se chegar ao quantitativo do serviço, basta multiplicar a potência do maquinário de recalque pelo número de horas em funcionamento; se uma bomba de 5 hp funcionou por 6 horas, são 60 hp.h devidos. Todavia, o equipamento de bombeamento normalmente é acionado por um conjunto de 'automáticos de bóia', que ligam a bomba sempre que a água ultrapassar certo nível pré-determinado no poço de recalque. Logo, aferir exatamente qual é o tempo de funcionamento da bomba, na prática, faz-se impossível.

207. Por isso, normalmente se mede o número de horas em que existe a necessidade de drenagem, considerando um tempo médio diário de funcionamento da bomba. Importante ressaltar que é inadequado e antieconômico dimensionar um recalque de água em um poço tendo como premissa o funcionamento das bombas continuamente durante 24 horas; sobrecarrega-se a bomba, além de ser ineficiente em termos energéticos. Normalmente, sempre que possível, dimensiona-se o equipamento para funcionar de 4 a 6 horas diárias, ou de um sexto a um quarto do tempo total.

208. No caso da composição contratada, foram utilizados 0,4333 de consumo de bomba. Significa que se estimou que em cada hora transcorrida, a bomba trabalhe efetivamente 0,4333 horas; ou 26 minutos; ou ainda, quase metade do tempo. Vê-se que já no consumo do equipamento, a Secob já acolheu um coeficiente conservador para embasar o preço paradigma.

209. Prosseguindo na análise, a contratada relacionou uma bomba do tipo MT 100 ou similar como a necessária para a consecução do serviço. Segundo catálogo do equipamento às fls. 158/170, anexo 76, trata-se de uma bomba a diesel, com funcionamento a pistão, utilizada para recalcar água, lama, bentonita ou outros flúidos mais densos. Sua potência de funcionamento é de 11 a 19 hp, com vazão máxima de 100 litros por minuto.

210. Ora, para serviços de drenagem e esgotamento, onde a água é direcionada a poços de recalque, não é necessário um equipamento com tal robustez. No metrô de Salvador, por exemplo, onde o túnel é muito mais profundo, está sendo utilizada uma bomba centrífuga submersível comum. Tais maquinários são de aplicação banal em drenagens, rebaixamentos de lençóis e bombeamento de águas residuárias.

211. No caso da bomba de 3 hp considerada pela Secob, segundo catálogo da Schneider (conhecido fabricante de bombas – fls. 157, anexo 76), tal equipamento consegue vencer alturas manométricas de mais de 15 m (o túnel no Metrofor é pouco profundo), com uma vazão de 34 m³/s ou 400 l/min, mais de quatro vezes a vazão indicada pela bomba apresentada pelo consórcio (Bomba BCS-305 – Schneider). Equipamentos de mesmo porte, com diferentes curvas de bombas (relações Hm x Q) podem ser facilmente obtidos em diversos outros fabricantes. Vê-se que existe uma séria incompatibilidade de especificações na composição contratada.

212. No caso da bomba especificada no SICRO, trata-se da bomba Hero180-SHG-75 (fls. 56, anexo 76). Tal equipamento é de mais de 30 hp, com funcionamento à gasolina e motor a combustão de aproximadamente 15 hp. Por todo o já exposto, percebe-se que também não é o equipamento adequado para o caso em questão.

213. Importante citar, ainda, que o valor de R$ 14,30 adotado foi muitíssimo conservador. Isso porque segundo a revista Construção utilizada, uma bomba submersa elétrica de 3'' tem preço de locação

orçado entre R$ 9,40 e R$ 14,30; a Secob adotou o patamar superior. Sem contar que é uma bomba alugada, e não adquirida (com previsão de custos operativos mais caros).

214. Finalmente, com relação à consideração de uma bomba reserva, trata-se de previsão normativa obrigatória, de modo que é devido o seu valor. Alerte-se, todavia, que os custos operativos em funcionamento serão nulos, pois somente uma bomba funciona por vez. Se considerados unicamente os custos de depreciação, juros e manutenção, e avaliado o custo de aquisição de uma bomba de 3 hp em R$ 430,00 (Revista Construção Nov/1997), o custo horário da bomba reserva será de R$ 0,08 (fls. 92, anexo 76).

215. Mesmo raciocínio vale para o grupo motor gerador (GMG). O equipamento só funcionará no caso da falta de energia. Só lhe é devida a parcela respectiva à depreciação, juros e manutenção. Como esse tipo de equipamento pode alimentar também outros maquinários, o seu custo pode ser diluído nos custos de outros serviços e na operação e manutenção do canteiro (que também prevê operações de bombeamento de águas pluviais). Logo, será considerado apenas 50% de seus custos.

216. Feitas essas adaptações, chegou-se a um preço unitário para o serviços de R$ 2,01 hp.h (fls. 92, anexo 76), contra R$ 2,50 contratados.

Composição 11: 014.05.001 – Adutora

217. Esse item envolve uma centena de outros serviços. Na verdade, somente o serviço já seria uma obra inteira por si (orçamento da adutora às fls. 4575/4580, v. 18, anexo 62).

218. Para referenciar os preços de mercado da adutora, a Secob se valeu da curva ABC de serviços, na qual foram elencados quase 80% do total do item em questão. Foram 8 sub-serviços selecionados, dos quais os mais relevantes são os tubos de ferro fundido (FoFo) tipo k7, de 400mm e 600mm, que representam mais da metade do serviço (referência da Secob às fls. 20, anexo 63).

219. Sobre o assunto, a defesa do consórcio encontra-se às fls. 138/156, anexo 69. Mais uma vez, os diretores do Metrofor apresentaram argumentos muito similares aos da contratada (fls. 46/50, anexo 73).

220. Em resumo, apresentou-se o seguinte:

• demandou-se modificação de critérios quanto ao preço de referência para os tubo de FoFo. Como a Secob se utilizou do preço do Sinapi do tubo K9 e adaptou a composição segundo equações da SABESP, nada mais justo que tomar diretamente o preço da SABESP;

• a escavadeira considerada pela Secob para a escavação de valas em solos de 2ª categoria não alcançaria a profundidade de 4,00 a 6,00 especificada no serviço; assim, dever-se-ia utilizar a escavadeira de longo alcance nas composições de custo referenciais;

• para o serviço ‘escavação de rocha sã a frio’ a Secob teria se utilizado de utilização com explosivos, operação incompatível com a especificação do serviço e impraticável em meio urbano; assim, foi apresentada outra composição referencial;

• para o serviço ‘reaterro com compactação mecânica sem controle, material de vala’ foi alterada a produtividade da equipe em razão dos cuidados especiais com escoramento, velocidades condizentes dos caminhões no transporte em área urbana e da correção dos volumes da areia (em face da compacidade e compatibilidade de unidades);

• o serviço ‘aterro com compactação material s/ controle, material com aquisição’ teria sido obtido por meio da soma de dois serviços auxiliares com unidades incompatíveis; o consórcio propôs corrigir tal erro.

221. Primeiramente, o consórcio se utilizou de mão-de-obra com encargos sociais incompatíveis com o já dissecado nos itens 22 a 63 do parecer. O valor tomado como adequado foi de 141,81%, já considerados os encargos adicionais.

222. Em seguida, com relação ao preço paradigma dos tubos, item primordial para a avaliação do preço de mercado da adutora, necessário rememorar que essa referência tomada foi obtida no Sinapi. Tal paradigma, entretanto, consoante já entendido no Acórdão 157/2009-P, apresenta valores bem acima à efetiva prática de mercado. Reproduza-se excerto do voto dessa decisão, de fundamental importância para o julgamento do preço correto a ser adotado como o de mercado para os tubos:

'9. Convém um estudo pontual de cada item. Inicio pelo embasamento do sobrepreço nos tubos.

10. O montante calculado pela Secob (assim como pela Secex-PE) baseou-se no valor das notas fiscais de fornecimento dos insumos (fl. 71), mesmo quando disponível no SINAPI, referência oficial de preços legitimado anualmente pela LDO (art. 109 da Lei 11.768/2008).

11. Considero esta tese deva ser tratada com parcimônia, de modo que são necessárias considerações adicionais, que ora faço, para não gerar qualquer dúvida sobre a extrapolação indevida deste entendimento.

12. Em princípio, uma pesquisa de preços de insumos para cada empreendimento – independentemente de existir parâmetros oficiais – particularizaria o valor da obra e estaria a favor de um dos princípios do orçamento, que é a sua especificidade. Pondero, entretanto, que o particular carece de certa previsibilidade no ordenamento jurídico vigente; precisa conhecer as 'regras do jogo' antes de seu início, para que, em um ambiente de estabilidade, possa estimar as conseqüências de seus atos (assim como firmar os termos de seus contratos). Eis que se evidencia o princípio da segurança jurídica.

13. Isso considerado, a LDO e massiva jurisprudência desta Corte indicam como parâmetro de regulação dos preços contratados os sistemas oficiais (mormente o SINAPI); as regras até o momento estão claras. Assim, no caso geral, intricado discutir a modificação de tal critério, mesmo avesso à objetividade do comando legal (é claro, observada a boa-fé).

14. Ressalvo tais observações porque me preocupo com a extrapolação indiscriminada da substituição dos custos oficiais por pesquisas de preços em outros casos quaisquer. Se, por exemplo, o preço obtido for superior ao oficial, qual será o limiar do débito? O preço do gestor? O do contratado? O da auditoria?

15. É por esse motivo que acompanho, desde já, a proposta da unidade instrutiva para determinação à Caixa Econômica Federal (CEF) para que adote as providências de sua alçada com relação às incongruências detectadas pelo TCU nos custos dos tubos de aço e ferro fundido, como reiteração aos termos dos Acórdãos 1.020/2007-P e 1.736/2077-P. Adequado, também, que a Secob monitore tal medida.

16. Voltando ao raciocínio, pugno que deva se objetivar em quais casos é aplicável a metodologia proposta pela equipe de auditoria. Na busca da verdade material, é certo, impossível desprezar evidências cabais de enriquecimento sem causa evidenciada por pesquisas de preços ou notas fiscais de fornecimento. Num balanceamento de valores e em razão do que discorri, tenho que a substituição do preço oficial deve ser empreendida em casos concretos onde, indiscutivelmente, houver incoerências grosseiras nos preços dos insumos, e nas hipóteses em que tais inconsistências sejam materialmente relevantes e capazes de propiciar um enriquecimento ilícito do contratado.

17. Nesses casos, não há que se falar na presunção da boa-fé, estando a avença viciada já em sua origem, o que torna inaplicável o princípio da segurança jurídica. Esses erros grosseiros são passíveis de constatação, tanto por parte do gestor quanto do particular contratado. Não se recorre à certeza do direito nessas ilegalidades.

18. Neste caso específico, a Secob demonstrou que os tubos representavam mais de 40% do preço total da obra (fls. 284). Outrossim, comprovou – exaustivamente – que os preços dos tubos no sistema da CEF restavam-se díspares da efetiva prática de mercado: estavam mais de 77% superiores que as

referências da CODEVASF (fl. 305); apresentam-se superestimados entre 15% e 85% em relação ao preço praticado para grandes quantidades (fl. 304); eram mais que o dobro dos preços reais constatados pelos documentos fiscais.

19. Ainda, para demonstrar a razoabilidade de seus paradigmas, apresentaram-se pregões de aquisição dos materiais (fl. 304), preços da Companhia de Saneamento de Sergipe e da Seinfra/CE. Finalizou-se com os valores médios do MDIC, obtidos para a exportação de tubos (fls. 307 e 310).

20. Por tudo isso é que, neste caso, se esperava da Compesa uma ação mais pontual na avaliação do preço dos tubos. A verdade material que ora se apresenta nestes autos indica um superfaturamento de dezenas de milhões de reais nos insumos examinados, a indicar um desproporcional enriquecimento da contratada. Por ser uma empresa do ramo de saneamento e diuturnamente contratar obras e serviços que prevêem os insumos questionados, haveria de ser facilmente constatada tamanha inconsistência nos preços (por demasiada discrepância). A ausência do parcelamento compulsório (como bem demonstrou a unidade especializada), reforça a necessidade.

21 Logo, acaso venham a ser faturados os tubos com sobrepreço, difíceis serão as ações para o ressarcimento dos excessos ao erário. Presentes, pois, o fumus boni iuris e o periculum in mora, requisitos para a adoção de medida cautelar.

22. Discordo da unidade especializada somente na base proposta para a ação acautelatória. Propõe-se determinação para que não se fature tubos em valores superiores aos calculados com base nas notas fiscais. Entretanto, verifico que a Secob indicou haver similitudes entre os preços da CODEVASF (paradigma oficial) e os de mercado. Na média, mesmo ajustados para a data-base da avença, os preços da Companhia se aproximam bastante dos documentos fiscais colhidos pela Secex-PE (fls. 310 e 314).

23. Assim, visto se tratar de preço oficial perfeitamente acessível aos gestores e à contratada, e sopesando tudo o que expus, proponho que a base da ação acautelatória sejam os preços da CODEVASF, devidamente reajustados para a data base do contrato pela Secob (fls. 309 e 314). Nesse contexto, para os tubos de ferro fundido, o sobrepreço cairia de 55,30% para 34,49% (fl. 309); para os tubos de aço carbono, redução seria de 105,42% para 85,79% (fls. 314). Além disso, a folga gerada pela alteração da base de retenção tem a vantagem de mitigar o perigo inverso de maiores comprometimentos financeiros do contrato, questão sempre relevante em obras dessa importância.' (grifo no original)

223. No caso concreto, os preços da CODEVASF relacionados no Acórdão 157/2009-P têm data base próxima ao preço base na obra tratada nestes autos (08/2000). Ainda, em prol da adoção desse valor, a empresa Queiroz Galvão – membro do consórcio para a construção do metrô de Fortaleza – também fazia parte do consórcio para a obra da adutora de Pirapama, cujo consórcio comprovadamente, por meio de notas fiscais, comprou tubos do tipo K7 a preços quase pela metade em relação às referências do Sinapi.

224. Tomar-se-á, portanto, os preços da CODEVASF para referenciar os tubos de FoFo, devidamente reajustados para a data-base do contrato (INCC-10). Tal preço é ainda muito favorável ao consórcio, pois está lhe sendo aplicado um BDI de 40%, quando é pacífico no Tribunal a necessidade de se aplicar um BDI reduzido nos fornecimentos de tubos em adutoras (vide Acórdão 157/2009-P).

225. Com relação aos argumentos de defesa quanto à modificação do tipo de escavadeira utilizada nas escavações de valas em materiais de 2ª categoria, realmente, a lança da retro-escavadeira referenciada pelo SICRO não é capaz de atingir as profundidades especificadas no serviço em questão. No entanto, valas desse porte e profundidade justificam a utilização de uma escavadeira mais robusta, como a C330, com capacidade coroada de concha de 1,5 m³. Veja-se que são necessárias valas grandes para a colocação de tubos deste diâmetro, como ressalta a defesa (muito maiores que em obras rodoviárias – diga-se). Tal

equipamento possui uma altura máxima de escavação de 9,90m, com alcance máximo a partir do centro de giro de 8,41m, perfeitamente adequada sua utilização neste caso (ao contrário de obras rodoviárias).

226. Se utilizada a escavadeira C330 como referência, de custo horário R$ 44,37 (contra R$ 15,74 da retro-escavadeira, três vezes mais), como o seu tempo de ciclo é de 0,34 minuto, mesmo que se adote uma redução de produtividade de três vezes, o preço unitário do serviço ainda será menor que o adotado pela Secob com a retro-escavadeira. Se consideradas, portanto, outras possibilidades de empregos de equipamentos no serviço auxiliar questionado, é conservadora a referência tomada inicialmente pela Secob, posto que será mantida.

227. Para a escavação de rocha a frio, realmente esta unidade técnica se utilizou de explosivos, operação inadequada para a área urbana tratada e incompatível com a especificação do serviço. O preço pleiteado pelo consórcio é de R$ 83,08 (fls. 143, anexo 69), contra 20,33 tomados anteriormente pela Secob. Haja vista a ausência de referência oficial de custos para o serviço em questão, adotar-se-á o apresentado pela defesa como paradigma (composição auxiliar 21), com ajuste pontual no custo do servente (fls. 49, anexo 76).

228. Quanto ao 'reaterro com compactação mecânica sem controle', não foi verificada a dita inconformidade nas 'junções' de composições auxiliares efetuadas pela Secob. Segundo consta das fls. 102, anexo 63: 'devido à similaridade com o serviço contratado, listagem e consumos do equipamento, mão-de-obra e produção do serviço foram obtidos da composição '2 s 03 940 01 – reaterro e compactação' do sicro 2 da região nordeste, nov/2000'.

229. Não se verificou qualquer 'junção' de itens. Também não existem caminhões na composição onde possam ser aplicadas as ditas reduções de velocidades; só existem serventes e compactadores manuais (sapos mecânicos). Não se admite, por último, redução de produtividade nessas compactações manuais; se comparadas operações em valas de 2 m ou em valas de 4 m, a produção é semelhante. O preço de referência utilizado, assim, será mantido.

230. No 'aterro com compactação manual s/ controle, material com aquisição' também foi alegada uma incompatibilidade de unidades na junção de itens na composição da Secob que não existiu. Segundo consta das fls. 20, anexo 63, o sub-serviço foi proveniente das composições auxiliares 22 e 23, ambas em metros cúbicos ('reaterro e compactação de vala' e 'areia extraída').

231. Por fim, no que se refere à camada drenante, demandou-se a inclusão do transporte de brita. Em coerência ao entendido anteriormente nesse parecer, será incluído o custo do transporte, considerando a redução de velocidade média do caminhão de 40 km/h para 25 km/h. Só não se justifica a utilização de caminhões basculantes de 5 m³. Será utilizada a referência de 10 m³ (composição auxiliar 24).

232. Feitas as modificações na composição inicial de referência da Secob, tal qual exposto, o valor referencial para o item adutora chegou a R$ 2.837.045,28 (fls. 93, anexo 76), contra R$ 5.137.107,44 contratados.

Composição 12: 001.03.003 – Regularização e recapeamento das vias urbanas em CBUQ

233. Igualam-se os argumentos apresentados pelas defesas das empresas contratadas e dos demais gestores do Metrofor (fls. 51/56, anexo 73 e fls. 157/171, anexo 69).

234. Apesar de discordarem da utilização da composição Sicro (3 S 02 540 01) utilizada pela Secob em detrimento da composição contratada para o serviço, revisaram-na com as seguintes alterações:

• consideraram para os encargos sociais da mão-de-obra os valores contratados;

• acrescentaram equipamentos não considerados pela Secob: 'motoniveladora'; 'compressor de ar'; e 'irrigadeira Ford', julgando-os necessários para os serviços preliminares de regularização e limpeza;

• alteraram a produção horária da equipe (equipamentos e mão-de-obra) de 14,00 m³ para 2,33m³, com a legação de a composição utilizada pela Secob (Sicro) atenderia à serviços executados em rodovias,

com melhores condições de trabalho e interferência mínima do tráfego, quando comparados com obras urbanas;

• aumentaram o consumo de mistura betuminosa para uma camada de revestimento de 6 cm;

• adequaram o custo da composição auxiliar 11 (transporte local c/ basculante 5 m³ rodovia pavimentada) à produtividade de 84 t.km/h, com a redução das velocidades de transporte;

• incluíram ao custo da composição auxiliar 15 (usinagem de CBUQ – capa de rolamento) os transportes para os materiais areia e brita, com distância média de transporte de 25 km;

• para os transportes locais, defenderam a velocidade de 25 km/h para os caminhões transportadores, em face do tráfego das vias de acesso à obra;

• incluíram o serviço auxiliar de pintura de ligação, com custo adaptado da composição Sicro 2 S 02 400 00;

235. Conforme explicado na análise dedicada aos encargos sociais da mão-de-obra (itens 22 a 63), este parecer manterá o percentual de encargos em 126,30%, mais 15,51% de adicionais, adotados pela Secob na análise anterior.

236. Com relação aos argumentos restantes, a possibilidade de incluir outros três equipamentos não prosperara, pelos seguintes motivos: os serviços descritos para serem utilizados pela motoniveladora e caminhão 'irrigadeira Ford/compressor de ar' são realizados pelos equipamentos 'vibro-acabadora de asfalto' e 'vassoura mecânica acoplada ao trator agrícola'; a água utilizada na compactação do revestimento decorre do próprio rolo compactador. No caso da necessidade de imprimação em cantos inacessíveis, os próprios caminhões espargidores provêm de dispositivos de aplicação localizada que podem suprir essa necessidade. Assim, mantém-se a desconsideração desses equipamentos.

237. A defesa alegou também, baseando-se exclusivamente na característica urbana da obra, sem apresentar estudo fundamentado ou argumentos objetivos, a necessidade de se reduzir a produtividade indicada na composição de referência extraída do Sicro de 14,0 m³ para 2,33 m³. Trata-se de redução drástica que não exime a apresentação de dados possíveis de aferir tal procedimento.

238. Em que pese essa impossibilidade, entende-se satisfatória a composição do SICRO, eleita como referência, com a produtividade de 14 m³, mesmo ante a particularidade urbana da obra. Essa composição de serviço, aplicada à conservação de rodovias em operação, é a mesma utilizada pelo Departamento Nacional de Infraestrura de Transportes – DNIT – em várias obras de conservação de rodovias que cruzam regiões próximas a grandes cidades, com características de tráfego intenso.

239. Relate-se que para esse serviço o SICRO utiliza o fator de eficiência para os equipamentos de 0,67, cujo valor, já reduzido em relação a obras de construção, reflete a perda de tempo inerente a interferência do trânsito de vias em operação. O manual da TEREX (fabricante de equipamentos), também avalia esse fator adequado para 'áreas de operação restrita'.

240. Outra situação, é o aumento da espessura do revestimento de 4 cm para 6 cm sustentado pela defesa, com base na manifestação do Metrofor, na qual afirmou ter sido o serviço executado sempre com espessura asfáltica com camada suplementar de 2 cm, apesar de a especificação do serviço indicar a aplicação eventual desse complemento.

241. Outra questão é quanto a ausência de comprovação da execução da espessura de 6 cm em todo quantitativo do serviço. A Secob considerou 4 cm, pois não havia sido demonstrada a execução na espessura indicada. Todavia, a defesa entendeu que a confissão do Metrofor sobre o valor realizado na obra já seria suficiente para se calcular o preço do serviço com base nessa altura.

242. Em face da insuficiência de elementos comprobatórios da efetiva espessura executada, a simples afirmação, sem documentos a materializar o que se defende, não garante a real dimensão

executada. Veja-se que a motivação da medição, com documentos que comprovem a regularidade da liquidação do quantitativo medido é vinculada.

243. Conforme a legislação vigente – art. 63 da Lei Federal nº 4.320/1964 – e doutrina dominante, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, sendo tal comprovação feita mediante os documentos adequados (nota fiscal, fatura atestada, medição, etc.).

244. O professor José Torres Pereira Júnior anota ao comentar a fase da liquidação:

'Tal apuração demanda que o órgão competente para efetivar a liquidação trabalhe com três instrumentos básicos, (...): o contrato, a nota de empenho (...) e os comprovantes de que o material foi entregue e conferido ou de que o serviço ou a obra foi realizado de modo condizente com o contrato (tais comprovantes são, em regra, as faturas com atestação firmada pelo órgão recebedor do material ou pelo fiscal da obra ou do serviço, ou ainda, os termos circunstanciados referidos no art. 73 da Lei nº 8.666/93).' (grifo nosso)

245. Na publicação Convênios e Outros Repasses, por meio da qual esta corte busca orientar os entes que intentam celebrar convênios com a União, consta a seguinte definição para a liquidação da despesa:

'A liquidação consiste no direito de receber o valor empenhado, ou parte dele. É nessa fase que são emitidas e conferidas as medições de serviços, as notas fiscais de entrega de material, os recibos de prestação de serviços, etc. A partir da comprovação física do recebimento dos bens adquiridos ou da efetiva prestação de serviços contratados é que o gestor procederá ao pagamento da despesa.'

246. Fato é que tais comprovações devem constar do processo de medição; mesmo em razão do procedimento formal que são as licitações e contratações; ainda mais no tipo de medição especificada no serviço.

247. Todavia, para este caso concreto, conservadoramente, até a efetiva comprovação com elementos objetivos que permitam aferir o contrário, a camada de revestimento adotada será a de 5 cm; estima-se, assim que a excepcionalidade da camada adicional de 2 cm defendida tenha ocorrido em 50% do quantitativo medido.

248. Quanto aos transportes de brita e areia utilizadas na usinagem do CBUQ, assiste razão à defesa. Em que pese a necessidade de confirmação *in loco* dos locais dos fornecedores desses insumos, para o custos dos transportes de areia e brita será utilizada a DMT de 25 km indicada pela defesa.

249. Conforme explanação constante dos parágrafos 77 a 80, avalia-se aceitável a redução da velocidade dos caminhões em uma área urbana em comparação com as velocidades desenvolvidas em uma rodovia. Assim, mesmo carecendo de comprovação *in loco*, para os transportes dos insumos utilizados na obra, serão adaptadas as velocidades utilizadas no parecer anterior da Secob (valores obtidos do Sicro) para 25 km/h, transporte local, e 40 km/h, transporte comercial.

250. Foi incluído, também, na composição de referência o custo da pintura de ligação, calculado conforme composição auxiliar 27, às fls. 55, anexo 76. Do exposto, a 'Composição 12', fls. 21 do anexo 63, após os ajustes citados, chega-se ao preço final de referência do serviço no valor de R$ 10,96/m², contra R$ 12,68 contratados.

Composição 13: 008.06.011 – Forma industrial para lamela pré-moldada

251. Nesse item, a Secob havia ajustado o consumo dos Tubos de PVC e seu respectivo diâmetro, tendo em vista que o tubo previsto no projeto básico era de 300mm e o definido no projeto executivo de 250mm. Também foi ajustada a mão de obra conforme seu entendimento e os preços da carreta extensiva de 30t, da máquina de solda elétrica, do desmoldante e do gás combustível.

252. O consórcio contratado limitou-se a afirmar que pequenas variações e desvios são normalmente encontrados quando orçamentistas diferentes elaboram seus estudos. Ademais, ainda que

alguns preços pudessem se mostrar acima do referencial de mercado, o importante seria que, ao final, não houvesse prejuízo ao erário (fls. 172, anexo 63).

253. Os diretores do Metrofor relataram que se tratou apenas de um 'pequeno engano', passível de ocorrer em uma obra dessa complexidade e magnitude (fls. 56/58, anexo 73).

254. Tendo em vista que o balanço entre sobrepreços e subpreços já foi efetuada da análise anterior desta unidade, Parecer Técnico da proposta comercial contratada (Anexo – B.1)tal critério continuará sendo utilizado.

255. Assim, será mantida a referência anterior de R$ 34,51 utilizada por esta unidade como indicativo de preço de mercado (fls. 95, anexo 76), contra R$ 52,76 contratados.

Composição 14: Escavação, carga, transporte e descarga de material de 1ª categoria com distância média de transporte até 5,00 km

256. As manifestações dos diretores do Metrofor e do Consórcio contratado foram semelhantes (fls. 58/60, anexo 73 e fls. 173/176, anexo 69). Refutaram o superfaturamento, apontando a necessidade dos seguintes ajustes na composição apresentada pela Secob: • taxa de encargos sociais igual ao valor do Consórcio contratado; e

• velocidade de transporte de 25 km/h, em face de a obra se encontrar-se em perímetro urbano.

257. Conforme demonstrado em análise anterior referente aos encargos sociais da mão-de-obra, distintamente do defendido pelo contratado, este parecer manterá o percentual de encargos em 126,30%, mais 15,51% de adicionais, adotados pela Secob em análise anterior (itens 22 a 63 do parecer).

258. Sobre a redução da velocidade do transporte do material, remete-se a questão à análise já efetuada nesta instrução (itens 77 e 80). Adaptar-se-á, assim, a velocidade de 40 km/h utilizada pelo SICRO para o transporte em rodovia pavimentada para 25 km/h. Nessa composição, todavia, a distância média de transporte (DMT) foi ajustada para 2,5 km, metade da distância máxima do serviço de 5 km.

259. Após os ajustes citados, feitos na 'Composição 14', fls. 26 do anexo 63, chega-se ao preço final de referência do serviço no valor de R$ 3,01/m³ (fls. 96, anexo 76), contra R$ 4,09 contratados.

Composição 15: Momento extraordinário de transporte de material escavado de 1ª categoria com distância média de transporte maior ou igual a 5,00 km

260. As manifestações dos diretores do Metrofor e do Consórcio contratado foram semelhantes (fls. 60/62, anexo 73 e fls. 177/179, anexo 69). Refutaram o superfaturamento, apontando a necessidade de ajusta a produção do serviço para 65 m³.km, em face de a obra se encontrar-se em perímetro urbano e a velocidade do transporte ser, em média de 25 km/h.

261. A alegação sobre diminuição da velocidade do transporte, e a conseqüente diminuição da produtividade do serviço, foi aceita na análise constante dos parágrafos 77 a 80 acima.

262. Após o ajuste da produtividade, feito na 'Composição 15', fls. 27 do anexo 63, chega-se ao preço final de referência do serviço no valor de R$ 0,66/m³.km (fls. 97, anexo 76), contra R$ 0,53 contratados.

Composição 16: 008.01.010 – Concreto fornecimento fck=20MPa

263. Os argumentos dos diretores do Metrofor e do Consórcio foram semelhantes (fls. 62/65, anexo 73 e fls. 180/189, anexo 69). Com novos documentos, defendeu-se o consumo mínimo de 400 kg de cimento para concretagem das lamelas pré-moldadas com concreto de 20 MPa.

264. Em análise ao peticionado, conclui-se procedente a justificativa. De fato, o SICRO considera apenas 309 kg de cimento por metro cúbico de concreto, motivo pelo qual a composição deve ser adaptada para contemplar essa característica específica desse concreto especial.

265. Logo, incluiu-se na composição auxiliar '25 – Concreto – Fornecimento – fck = 20 MPa', o custo referente a 91,0 kg de cimento adicional sugerido pela defesa (fls. 53, anexo 76).

266. Do exposto, a ‘Composição 16’, fls. 29 do anexo 63, com o ajuste às considerações descritas, chega-se ao preço final de referência do serviço no valor de R$ 150,53/m³ (fls. 98, anexo 76), contra R$ 143,72 contratados.

Composição 17: 010.02.001 – Restabelecimento do pavimento das ruas em concreto asfáltico

267. As defesas dos diretores do Metrofor e do Consórcio foram semelhantes (fls. 65/68, anexo 73 e fls. 190/203, anexo 69). Em resumo, os responsáveis utilizaram os seguintes critérios para a montagem de uma nova composição para refutar o sobrepreço apontado no item:

• apontaram a necessidade de alterações nas composições auxiliares de ‘recuperação de pavimento em pedra tosca’, ‘regularização e recapeamento em CBUQ’ e ‘imprimação’, dentre as quais a consideração dos encargos sociais da mão-de-obra igual ao valor contratado;

• no serviço de ‘recuperação de pavimento em pedra tosca’, alteraram a composição auxiliar 29 com a inclusão do transporte da areia, com índice de compacidade de 20%; converteram a unidade desse material de ‘t’ para ‘m³’;

• incluíram na composição auxiliar de usinagem de CBUQ (capa de rolamento) os transportes da brita e areia com distância média de transporte de 25 km;

• para os transportes defenderam, com base no tráfego das vias de acesso à obra, a velocidade média de 25 km/h;

• adiante, na composição auxiliar 28 ‘regularização e recapeamento em CBUQ’, fizeram as seguintes considerações: acrescentaram equipamentos não considerados pela Secob, quais sejam, a ‘motoniveladora’, o ‘compressor de ar’ e a ‘irrigadeira Ford’; calcularam os custos dos transportes com a velocidade média do caminhão para 25 km/h.

• em seguida, sem documentos ou estudos comprobatórios, sugeriram menor valor para a produtividade do serviço de ‘imprimação’, composição auxiliar 27, com base nas interferências externas provocadas pelo trânsito local.

• sem justificativa, acresceu ao revestimento 2 cm de capa com CBUQ.

• concluíram que com as alterações expostas o superfaturamento seria inexistente.

268. Conforme avaliado na análise dedicada aos encargos sociais da mão-de-obra (itens 22 a 63), este parecer manterá o percentual de encargos em 126,30%, mais 15,51% adotados pela Secob na análise anterior.

269. Quanto à inclusão dos transportes de brita e areia utilizadas na usinagem do CBUQ, assiste razão aos responsáveis. Em que pese a necessidade de confirmação *in loco* dos locais dos fornecedores desses insumos, para o custos dos transportes de areia e brita, será utilizada a DMT de 25 km indicada pela defesa.

270. Outra questão, conforme explicação dita nos parágrafos 73 a 80, avalia-se razoável a redução da velocidade dos caminhões em uma área urbana em comparação com as velocidades desenvolvidas em uma rodovia.

271. Os argumentos apresentados para incluir os três equipamentos na composição adotada pela Secob foram insubsistentes pelos seguintes motivos: os serviços descritos para serem utilizados pela motoniveladora e caminhão ‘irrigadeira Ford/compressor de ar’ são realizados pelos equipamentos ‘vibro-acabadora de asfalto’ e ‘vassoura mecânica acoplada ao trator agrícola’. A água utilizada na compactação do revestimento decorre do próprio rolo compactador; no caso de imprimação nos cantos inacessíveis os próprios caminhões espargidores, por meio de dispositivos de aplicação localizada coligado ao implemento principal, podem suprir essa necessidade.

272. A alegação de se reduzir a produtividade do serviço de imprimação não prospera. É satisfatória a produtividade da composição do SICRO, eleita como referência, em que pese a particularidade urbana

da obra. Essa composição de serviço, aplicada à conservação de rodovias em operação, é a mesma utilizada pelo Departamento Nacional de Infraestrura de Transportes – DNIT – em várias obras de conservação de rodovias que cruzam regiões próximas a grandes cidades, com características de tráfego intenso.

273. Relate-se que para esse serviço o SICRO utiliza o fator de eficiência para os equipamentos de 0,60 e 0,67, cujos valores refletem a perda de tempo inerente à interferência do trânsito de vias em operação. Ainda, o manual da TEREX (fabricante de equipamentos), avalia esse fator adequado para 'áreas de operação restrita'.

274. Pela carência de fundamentação sobre a camada adicional de revestimento pretendida pela defesa, consoante o entendido nos itens 240 a 247, será mantida a espessura 4 cm para a capa de rolamento. Isso porque, muito embora na composição 12 tenham sido adotados 5 cm como espessura de referência pela Secob, naquele caso, se tratava de uma situação particular, onde além dos 4 cm previstos, estava previsto na especificação do item uma camada suplementar de até 2 cm extra, apenas nos casos onde se fizesse necessário. Tal peculiaridade para o serviço ora tratado não consta dos autos.

275. Do exposto, a 'Composição 17, após os ajustes citados, chega-se ao preço final de referência do serviço no valor de R$ 18,57/m² (fls. 99, anexo 76), contra R$ 23,50 contratados.

Composição 18: 001.01.001 – Demolição e remoção de edificações de alvenaria

276. Para este serviço, a defesa dos diretores do Metrofor se assemelhou a do consórcio contratado (fls. 204/223, anexo 69 e fls. 68/72, anexo 73). Em resumo, foi apresentado o seguinte:

• a ausência de justificativa da Secob em não utilizar a composição contratada para a composição do preço de referência do serviço;

• a defesa, respaldada na descrição do projeto para o item 'demolição em geral', julgou a composição apresentada pelo Metrofor e utilizada pela Secob imprópria para aferir o preço contratado, por apresentar itens insuficientes ou inadequados;

• para afastar o superfaturamento apontado, realizou diversas alterações na composição do Metrofor, com inclusão de itens novos ou ajustes daqueles existentes. Dentre os itens incluídos, consta o serviço auxiliar 'desligamento de rede de serviços públicos' especificado igual à composição contratada, com os mesmos valores do custo e quantidades, unidade 'verba', e sem os detalhes necessários à avaliação do preço;

277. Inicialmente, assiste razão a defesa ao registrar a ausência de justificativa da Secob para a utilização, no parecer anterior, de composição fornecida pelo Metrofor desse serviço em detrimento da utilizada pelo contratado. Naquela oportunidade, de acordo com o parecer anterior, a Secob teria priorizado as composições contratadas, substituindo-as por outras referências na ocorrência de alguma inconsistência. No caso em questão, tal composição foi descartada principalmente por especificar o item 'desligamento de rede de serviços públicos', serviço auxiliar correspondente a cerca de 30% do valor contratado, com unidade fechada 'verba', sem os detalhes necessários à avaliação do preço.

278. Na ocasião, de posse da composição do referido serviço detalhada pelo Metrofor em sua manifestação (fls. 4791/4792 do vol. 18 do anexo 62), a Secob acolheu sua utilização como referência para a avaliação do preço em questão. Era de se esperar que o Metrofor, como responsável pela especificação do serviço, apresentasse uma composição compatível com o projeto contratado.

279. Ainda, em que pese a referência da Secob ter sido obtida a partir da composição do serviço fornecida pelo Metrofor, em princípio, apta para avaliação do preço do serviço, avalia-se razoável o entendimento sobre a inadequação dessa composição frente a definição do item 'demolição geral' fornecida pela defesa.

280. No entanto, a tentativa de se aproveitar, nessa análise, a composição final apresentada pela defesa foi frustrada, em face de conter a mesma restrição apontada pela Secob na composição contratada, qual seja, serviço auxiliar correspondente a cerca de 30% do preço do serviço, com unidade fechada 'verba', sem os detalhes necessários à conclusão da adequação do preço final do serviço.

281. Considerando a inviabilidade de avaliação da composição do serviço da forma apresentada pelos responsáveis, pela total ausência de referências de custos, e avaliando ainda a baixa representatividade do total contratado para o serviço – aproximadamente 1% sobre o valor das obras civis em abr/2006 –, avalia-se prudente, sem prejuízo de apreciação posterior no curso de uma Tomada de Contas Especial, nessa etapa do processo, que o serviço não seja avaliado, adotando-se perfunctoriamente o preço contratado como a referência de mercado (fls. 100,anexo 76.

Composição 19: 005.02.015 – Montagem de estroncamento em perfil metálico tipo CS, com fornecimento do perfil, consoles, cantoneiras, chapas, chumbadores e grount

282. Na adoção do preço de referência para o item, a Secob adotou a composição de custos da contratada para obtenção do preço de referência (fls. 2057/2058, v. 10). Assim, foram acompanhadas as relações e consumos sugeridos pela contratada para os equipamentos, materiais e mão-de-obra. Para os custos unitários dos insumos, seguiram-se as premissas de valores nos documentos às fls. 137/186 do anexo 63. Devido à ausência de referência nos sistemas de custos adotados no trabalho, para alguns materiais, foram utilizados os mesmos custos unitários contratados.

283. O consórcio apresentou sua defesa às fls. 224/227, anexo 69. Os diretores do Metrofor encaminharam argumentos semelhantes (fls. 72/74, anexo 73). Em resumo, contrapôs-se o seguinte:

• demandou-se a correção do preço do perfil metálico adotado pela Secob de R$ 1.011,01/t para R$ 1.078,14 contratados;

• defendeu-se a alteração do custo horário do guindaste 35 t (cuja referência da Secob é do SINAPI) para R$ 84,63 contratados; segundo a defesa, os preços SINAPI seriam apenas orientativos; ademais, a execução de estação escavado com perfil incorporado não seria um serviço desenvolvido ao longo de todo o período de implantação e sim por espaços de tempos alternados, o que provocaria diversas mobilizações e desmobilizações.

• relatou-se que os serviços seriam previstos nos túneis e estações subterrâneas, em sua grande maioria; desta forma seria necessário que o guindaste fosse posicionado no interior dos túneis e estruturas e, mesmo não sendo utilizado, permaneceria mobilizado e, portanto, gerando custos; além disso, não seriam equipamentos de ampla oferta, principalmente em Fortaleza e, nesse caso, ao custo do guindaste seria acrescentado o custo de oportunidade, encarecendo o insumo;

• requereu-se que se alterasse o tipo de máquina de solda utilizada, pois a referência do SICRO seria a de um equipamento de 250A, distinto dos 400A utilizados pelo consórcio, notando-se, ainda, que os tipos de solda (de preenchimento) apresentariam consumo de eletrodos muito maior;

• quanto a mão-de-obra, além de retomar a questão dos encargos sociais, solicitou-se a inclusão do custo do operador do guindaste.

284. Em análise às razões de justificativa apresentadas, a questão dos encargos sociais sobre a mão-de-obra já foi discutida nos itens 22 a 63 do parecer.

285. Relativamente à alteração do preço do guindaste, o custo tomado pela Secob proveio do SINAPI, sob a égide de ampla pesquisa do IBGE no mercado local. Se a dificuldade de oferta do equipamento na Praça de Fortaleza realmente repercutisse em majoração destes custos, a pesquisa iria acusar tal peculiaridade (curva oferta x demanda). Assim, não se admite guarida na justificativa apresentada. Ainda, se o preço horário de referência já contempla os custos de mão-de-obra do operador, não existe o porquê incluir, novamente, este encargo com a mão-de-obra.

286. As necessidades de mobilização e desmobilização do equipamento também não tem o poder de modificar o custo unitário dos serviços. Tais necessidades devem ser remuneradas no item a '002.02. transp. mont. rem. de máquinas, mob. des. e pessoal', motivo pelo qual considerá-lo – novamente – constaria como duplicidade de pagamentos.

287. Quanto ao custo de oportunidade, segundo conceitos básicos de 'engenharia de custos', na composição dos custos operativos do equipamento consideram-se custos de operação, depreciação, manutenção e juros. Esses últimos já contemplam os custos de oportunidade do capital investido.

288. Sobre a referência de 'máquina de solda' adotada por esta unidade técnica em avaliação anterior, veja-se o seguinte: a utilização do custo do SICRO para o insumo (máquina de 250A), utilizando o consumo contratado, participou com R$ 0,31 no custo direto total do serviço (fls. 32, anexo 63). Se utilizado o valor contratado (para um equipamento de 400A), a participação no serviço será de R$ 120,86, mais de 389 vezes o referencial do SICRO. (fls. 227, anexo 69).

289. Significa dizer que utilizar 389 máquinas de solda de 250A, como todos os consumos de eletrodos e energia inerentes a essa quantidade de equipamentos, teria custo inferior ao utilizar uma máquina de 400A. A conclusão é esdrúxula.

290. Assim, no caso concreto e conservadoramente, de maneira a não deixar dúvidas sobre o preço justo de referência adotado, considerar-se-á que o dobro do consumo de máquinas de solda considerado pelo consórcio em seu contrato (equipamentos de 250A).

291. Finalmente, no que diz respeito ao preço de referência do perfil metálico, segundo parecer anterior da Secob, a referência teria provindo do contrato (fls. 151, anexo 63). No entanto, o preço contratado foi de R$ 1078,14, de maneira que, por coerência, o custo do insumo será modificado.

292. Feitas as alterações consideradas pertinentes na composição de referência, chegou-se a um valor de R$ 3.364,31 (fls. 101, anexo 76), contra R$ 3.609,56 contratados.

Composição 20: 003.14.002 – Execução de camada drenante inclusive material, espalhamento e compactação

293. O consórcio contratado defendeu a inclusão do transporte de brita, não considerada na análise anterior da Secob, com distância média de transporte de 25 km, a um preço unitário de R$ 0,25 m³.km. Os diretores do Metrofor seguiram o raciocínio (fls. 28/31, anexo 69 e fls.74/76, anexo 73).

294. Apesar de a composição de custos unitários apresentada à época da licitação não incluir tal custo, em prol da verdade material, será acolhido nessa análise o devido custo deste transporte, por efetivamente incorrido.

295. Ainda, como já avaliado anteriormente, no que se refere à razoabilidade da redução da velocidade dos caminhões em uma área urbana em comparação com as velocidades desenvolvidas em uma rodovia, considera-se aceitável tal redução (73 a 80). Adaptar-se-á, assim, a velocidade de 40 km/h utilizada pelo SICRO para o transporte em rodovia pavimentada para 25 km/h. Isso ensejará uma redução de produtividade de 37,5% na composição auxiliar 24 (fls. 52, anexo 76).

296. Feitas essas considerações, o preço unitário do serviço chegou a R$ 66,92 (fls. 102, anexo 76), contra R$ 45,44 contratados.

Composição 21: 011.16.005 – Bloco G – Manutenção de Trens

297. Não houve avaliação desse item no cômputo do superfaturamento de R$ 65 milhões julgados no Acórdão 3070/2008-P, pela baixa materialidade e pela ausência de referências para o encargo. Por conseguinte, a defesa não apresentou elementos concernentes a esse item (fls. 32 anexo 69 e fls. 76, anexo 73).

Composição 22: 007.11.002 – Execução de estacão escavado com perfil incorporado d= 1,20m

298. Os responsáveis do Metrofor (fls. 77, anexo 73) e o consórcio contratado (fls. 233/235, anexo 69), em resumo, apresentaram os seguintes elementos de defesa:

• defendeu-se a alteração do custo horário do guindaste 35 t (cuja referência da Secob é do SINAPI) para R$ 84,63 contratados; segundo a defesa, os preços SINAPI seriam apenas orientativos; ademais, a execução de estação escavado com perfil incorporado não seria um serviço desenvolvido ao longo de todo o período de implantação e sim por espaços de tempos alternados, o que provocaria diversas mobilizações e desmobilizações;

• relatou-se que os serviços seriam previstos nos túneis e estações subterrâneas, em sua grande maioria; desta forma seria necessário que o guindaste fosse posicionado no interior dos túneis e estruturas e, mesmo não sendo utilizado, permaneceria mobilizado e, portanto, gerando custos; além disso, não seriam equipamentos de ampla oferta, principalmente em Fortaleza e, nesse caso, ao custo do guindaste seria acrescentado do custo da oportunidade, encarecendo o insumo;

• requereu-se que se alterasse o tipo de máquina de solda utilizada, pois a referência do SICRO seria a de um equipamento de 250A, distinto dos 400A utilizados pelo consórcio, notando-se, ainda, que os tipos de solda (de preenchimento) apresentariam consumo de eletrodos muito maior;

• mencionou-se a inadequação dos encargos sociais tidos como referência para a obra em questão.

299. Quanto aos encargos sociais, os argumentos dos responsáveis já foram refutados no itens 22 a 63 do parecer.

300. No que se refere aos demais argumentos, as mesmas justificativas foram apresentadas no ‘item 19 – 005.02.015 – Montagem de estroncamento em perfil metálico tipo CS, com fornecimento do perfil, consoles, cantoneiras, chapas, chumbadores e grount’.

301. A análise de tais elementos já foi discorrida nos itens 285 a 292 deste parecer, excetuando a questão da capacidade da máquina de solda, os demais argumentos foram considerados improcedentes. Com os ajustes dos serviços auxiliares já discutidos anteriormente, o preço unitário do serviço chegou a R$ 867,97 (fls. 104, anexo 76).

Composição 23: 001.02.002 – Limpeza da faixa de construção

302. Nesse caso, para referenciar os custos base para o sobrepreço anterior calculado, a Secob adotou a composição contratada para obtenção do preço de referência, no que se refere aos consumos sugeridos de equipamentos, serviço auxiliar e mão-de-obra.

303. Para os custos unitários dos insumos, obtiveram-se as referências dos sistemas oficiais de preços (mormente o SICRO). Os custos dos operadores do ‘trator de esteiras’, da ‘carregadeira’ e do ‘basculante’ foram suprimidos, por já estarem incluídos nos custos operativos dos equipamentos do Sicro.

304. Utilizou-se, ainda, a ‘Composição Auxiliar 24’ (fls. 104 do Anexo 63), com identificação mostrada na coluna ‘Origem Custo’ da ‘Composição 23’, relativa ao transporte de materiais (considerou-se que o entulho se enquadraria como transporte de material de 1ª categoria).

305. O consórcio contratado, em resumo, peticionou o seguinte (fls. 249/252, anexo 69):

• a redução da velocidade média dos caminhões para 25 km/h, haja vista se tratar de obras em área urbana;

• aumento da taxa de encargos sociais considerada;

• correção do fator de carga de 0,90 para 0,80, haja vista a obrigação da remoção de entulho de toda espécie, assim como a redução do fator de conversão de 0,77 para 0,72, pelo mesmo motivo. O material proveniente da limpeza não se enquadraria como material de 1ª categoria.

306. Os demais diretores do Metrofor repetem o que requer o Concórcio (fls. 78/80, anexo 73).

307. Em análise ao exposto, pelos motivos já discorridos no corrente parecer, considera-se a taxa de encargos sociais adotadas anteriormente pela Secob adequadas ao caso em questão (itens 22 a 63 do parecer).

308. Ainda, como já analisado nos itens 73 a 80, quanto à razoabilidade da redução da velocidade dos caminhões em uma área urbana em comparação com as velocidades desenvolvidas em uma rodovia, avalia-se como aceitável tal redução. Foi adaptada, assim, a composição 24 de referência (fls. 52, anexo 76).

309. Com relação à alteração do fator de carga para o entulho, veja-se o seu conceito no Manual de Custos Rodoviários do DNIT:

'Fator de Carga – O fator de carga é a relação entre a capacidade efetiva do equipamento e sua capacidade nominal. Os valores adotados encontram-se nas faixas recomendadas pelos fabricantes e são os seguintes:

Material de 1ª Material de 2ª Material de 3ª

Categoria: 0,90 Categoria: 0,80 Categoria: 0,70'

310. O fator pleiteado pela defesa, portanto, seria aplicável a materiais de 2ª categoria. Como uma idéia comparativa, esses tipo de material exige o emprego de máquinas pesadas para a sua escarificação, como tratores D-8 com rippers, ou então com um uso combinado com explosivos. Por analogia, vê-se que não é o caso em questão. A retirada de entulho não careceria de tais cuidados.

311. Quando ao fator de conversão, segundo o Manual do SICRO:

'Fator de Conversão – O fator de conversão é a relação entre o volume do material para o qual está sendo calculado o custo unitário e o volume do mesmo material que está sendo manuseado. Na terraplenagem, representa a relação entre o volume do corte e o volume do material solto. Foram adotados os seguintes valores:

Material de 1ª Material de 2ª Material de 3ª

Categoria: FC = 1,0 /1,30 = 0,77 Categoria: FC = 1,0 / 1,39 = 0,72 Categoria: FC = 1 / 1,75 = 0,57'

312. Veja-se: em um solo de 2ª categoria, o material se encontra uniformemente compactado. Após o seu desmonte, serão carregados vários blocos de pedra, com um índice de vazios muito superior ao material in natura, gerando uma diferença de volumes antes e depois da escavação. Logo, considerar um fator de conversão de 0,72 seria avaliar que o volume de entulho esteja tão bem compactado antes do processo de escavação, quanto um material de 2ª categoria, o que não é factível. Isso não é factível, pois o índice de vazios do entulho já é inicialmente alto. Não é razoável considerar que após carregado esse material aumente 39% de volume, capaz de justificar a adição no fator de carga. Aliás, os 30% considerados como material de 1ª categoria já são bastante conservadores. O índice deveria, não verdade, sem bem próximo de 1,00, e não reduzido.

313. Ante o exposto, se adaptada apenas a velocidade do caminhão basculante na composição auxiliar 24 (fls. 52, anexo 76), o novo preço do serviço será de R$ 1,75 (fls. 105, anexo 76), contra R$ 1,50 contratado.

Composição 24: 010.10.001 – Contenção de aterro com placas articuladas

314. Contra os critérios adotados para esse serviço pela Secob (fls. 2059/2060, v. 10), o consórcio e os diretores do metrô, e síntese, apresentaram as seguintes manifestações de defesa (fls. 253/267, anexo 69 e fls. 80/82, anexo 73):

• aos itens de mão-de-obra foi adotada a taxa de encargos sociais contratuais incorreta e que não refletiria as reais despesas que ocorrem na obra;

• para o preço do aço CA-50, deveria ser adotado o valor defendido na composição 01 apresentada pelo consórcio;

• para o deslocamento de veículos de carga, deveria ser adotada a velocidade média de 25 km/h, condizente com as condições da obra no perímetro urbano de Fortaleza;

• considerando que a composição adotada pela Secob para o concreto não contemplava o serviço de lançamento, essa parcela haveria de ser acrescida onde cabível;

315. Em análise às questões expostas, a questão dos encargos sociais já foi discutida nos itens 22 a 63 do parecer (refutada). Também já foram tratadas nos autos as discussões relativas ao preço adequado para o fornecimento do aço CA-50A (itens 102 a 117) e concernentes aos ajustes de velocidade dos caminhões para o transporte em ambientes urbanos (itens 77 a 80 – neste último, acatando-se a redução da velocidade para transportes locais). A inclusão dos custos de lançamento do concreto também já foi tratada (item 134).

316. Tudo considerado, reelaborou-se a composição de custos de referência empreendida considerando os critérios já acolhidos (assim como os não aceitos), donde se chegou a um referencial para o serviço de R$ 174,43 (fls. 106, anexo 76), contra R$ 212,3 contratados.

Composição 25: 009.01.005 – Impermeabilização de teto de galeria com manta asfáltica SBS 4,0mm 'aplicada com maçarico'

317. As manifestações dos demais gestores do Metrofor e do Consórcio contratado foram semelhantes (fls. 268/271, anexo 69 e 82/84, anexo 73). De acordo com a defesa, o entendimento da Secob de se adotar o consumo da 'manta asfáltica' de 1,15 m², com base nos valores adotados pela Seinfra/CE, Sinapi e TCPO estaria equivocado. Para isso, em resumo:

• ampara o valor contratado de 1,7871/m² à especificação do serviço, na qual recomenda cuidado de execução da 'manta' na região de junção entre a laje de cobertura e a parede diafragma;

• os encargos sociais considerados seriam inadequados;

• identificou a necessidade de se incluir, na composição contratada utilizada pela Secob, o transporte comercial da areia prevista no serviço.

318. Conforme explicado na análise dedicada aos encargos sociais da mão-de-obra (itens 22 a 63), este parecer manterá o percentual de encargos em 126,30%, mais 15,51% de adicionais adotados na análise anterior.

319. Quanto ao consumo de manta utilizado como referência, têm-se que os cuidados na junção entre a laje de cobertura e a parede diafragma não são mais complexos que os detalhes necessários para a execução de diversos outros sistemas impermeabilizantes: execução de mantas no encontro de lajes com alvenarias, em juntas de dilatação, em saída de tubos, nas bordas das paredes, em meias canas de banheiros, etc. A própria descrição do serviço seria a mesma utilizada nesses outros sistemas, que adotam taxas de consumo da 'manta' iguais a 1,10 ou 1,15 por metro quadrado do serviço aplicado (fls. 2263/2264, vol. 7, anexo 62).

320. Finalmente, com relação ao transporte de areia, mesmo considerando que a composição contratada e adotada no parecer da Secob não contempla tal custo, a inclusão será considerada nesta análise.

321. Assim, após a adição do custo do transporte comercial citado na 'Composição 25', fls. 58 do anexo 63, chega-se ao preço final de referência do serviço no valor de R$ 44,53/m² (fls. 107, anexo 76), contra R$ 47,19 contratados.

Composição 26: 008.02.003 – Lançamento de concreto – estruturas das estações subterrâneas

322. Em sua análise anterior de preços, a Secob balizou-se pela composição contratada. Devido ao custo com o serviço de bombeamento constar da referência para o fornecimento de concreto da Revista Construção, utilizada pela equipe como paradigma, esses equipamentos foram escoimados.

323. A defesa do consórcio foi incluída no processo às fls. 272/274, anexo 69. Em argumentos semelhantes, os diretores do Metrofor apresentaram suas razões às fls. 84/86, anexo 73:

• requerem que se alterem os encargos sociais paradigma do SICRO;

• contestam a retirada do caminhão bomba. Segundo argumentam, realmente o equipamento poderia ser fornecido pela mesma empresa que fornece o concreto, conforme está expresso na Revista Construção, n. 295, página 07. Porém, nesses casos, a bomba pertenceria ao fornecedor e seria retirada da obra quando do término da concretagem;

• existiria uma necessidade da bomba ficar à disposição da obra durante todo o tempo, em função das dificuldades de acesso e instalação em cada etapa de concretagem. Além disso, ficaria na dependência do fornecedor e impossibilitaria o cumprimento da programação da obra em razão das interfaces existentes. Logo, o cumprimento da programação em uma obra do porte e da complexidade do Metrô de Fortaleza seria uma responsabilidade do Consórcio, que não poderia ficar na dependência da disponibilidade dos seus fornecedores de concreto;

• rebate também a retirada do compressor de ar da composição de preços, como efetuado pela Secob, pois o item 1.4.7.9 da metodologia executiva determina: 'as superfícies das concretagens serão lavadas após os lançamentos, com jato de água e ar comprimido, enquanto o concreto ainda estiver fresco, para remover a nata de cimento que se forma e que impede a adequada aderência das camadas superiores';

• por último, requer-se a inserção na composição o custo do item 'AD. MO. FERRAMENTAS', no valor de 5% para adicionais de ferramentas manuais, necessárias para sarrafeamento, desempenamento e acabamento do concreto. Tal percentual incidiria sobre os operadores dos equipamentos, e essas ferramentas não estariam inclusas no cálculo do adicional sobre a mão de obra, por serem específicas do serviço em questão.

324. Em análise aos argumentos interpostos, o aumento dos encargos sociais de referência já foram refutados nos itens 22 a 63 do presente parecer.

325. Quanto à inclusão da bomba e do compressor no lançamento do concreto, rememore-se avaliação da Secob quanto à composição 4:

'144. Os argumentos apresentados para sustentar a permanência do caminhão bomba na composição de referência da Secob não foram convincentes. Considerando-se que os custos dos concretos, obtidos da Revista Construção n° 295, já contemplam a parcela referente ao bombeamento – serviço de lançamento de concreto –, utilizando-se, para isso, os equipamentos caminhão bomba, o entendimento de se retirar o custo de tais equipamentos da composição do serviço de lançamento de concreto será mantido.

145. Com relação ao compressor de ar comprimido, veja-se o item 1.4.7.9 da metodologia executiva da obra (...)

146. Logo, para a execução do referido encargo, avalia-se como devida a inclusão do compressor de ar comprimido, de modo que a inclusão de seus custos operativos será empreendida na composição 3 (fls. 85, anexo 76). Também se considera adequada a inserção dos 5% de ferramentas para a mão-de-obra, em razão de tal percentual não estar contemplado nos encargos adicionais sobre a mão-de-obra tomados como base pela Secob.'

326. Com relação à necessidade de se manter a bomba na obra e 'não ficar nas mãos de seus fornecedores', algumas considerações: todo construtor possui diversos fornecedores. De uma forma ou de

outra, depende do provimento de insumos a um bom preço e de forma tempestiva, para o fiel cumprimento de prazos e não comprometimento de seus lucros. 'Estar nas mãos' dos fornecedores, nesse sentido, é parte da atividade construtiva (na verdade, de toda atividade produtiva, seja comercial, industrial ou serviços). Caso algum deles deixar a desejar, basta trocá-lo; isso é o cerne do mercado competitivo – ainda mais em uma obra desse porte.

327. O conhecimento de mercado e a boa relação com os fornecedores, construída no decorrer dos anos de experiência, constituem, também, a capacidade operacional da empresa, pela qual foi qualificada na licitação. Não se alegue, pois, o aumento de preços de fornecimento de um insumo sabidamente fornecido de modo mais econômico por outras empresas no mercado (fornecedores). Sem contar que esses 'fornecedores' ainda embutem o seu lucro e seus encargos administrativos – no caso para o fornecimento do concreto.

328. Quanto ao percentual de 5% de ferramentas a aumentar os encargos sociais sobre o serviços, considera-se devida a inserção.

329. Incluído, portanto, o compressor (sob os preços requeridos) na composição de referência, assim como o percentual de 5% de ferramentas, chega-se a um preço de R$ 48,75 (fls. 108, anexo 76), contra R$ 60,00 contratados.

Composição 27: 008.06.002 – Forma colocação e retirada – lajes e vigas

330. No que se refere aos argumentos apresentados pelo consórcio (fls. 275/276, anexo 69) e pelos demais diretores do metrô (fls. 87/88, anexo 73), a defesa limita-se a questionar a taxa de encargos sociais utilizada como referência e inferir que a ínfima diferença de 1% entre o paradigma tomado e o preço contratado não é suficiente para o apontamento do sobrepreço.

331. Em análise ao exposto, a questão do encargos sociais já foi tratada nos itens 22 a 63 do parecer.

332. Com relação à pequena diferença entre a referência adotada pela Secob e o valor contratado, avalia-se que como o balanço entre sobrepreços e subpreços está sendo empreendida (por menores que sejam), a avaliação da existência – ou não – da vantagem ao erário da contratação ora posta será feita ao final, na soma de todos os preços unitários contratados com os de referência.

333. Esclarecido esse critério, manter-se-á o preço paradigma de R$ 37,17 anteriormente utilizado por esta unidade (fls. 109, anexo 76), contra R$ 38,80 contratados.

Composição 28: 008.06.007 – Forma colocação e retirada – paredes

334. Os argumentos apresentados foram idênticos aos do item anterior 'composição 27 – 008.06.002 – Forma colocação e retirada – lajes e vigas'. Destarte, cabe a mesma conclusão, qual seja, a manutenção do preço referencial anterior tomado pela Secob de R$ 38,95 (fls. 110, anexo 76).

Composição 29: 005.02.013 – Trepanação

335. Neste serviço, a composição da Secob se baseou na composição contratada para obtenção do preço de referência (fls. 2062, v. 10). Logo, seguiram-se as relações e consumos sugeridos para os equipamentos e mão-de-obra.

336. Para os custos unitários dos insumos, desconsideraram-se os custos com os operadores da 'carregadeira', da 'retroescavadeira', e do 'basculante' por estarem incluídos nos custos unitários dos equipamentos correspondentes obtidos do SICRO. O preço final de referência foi de R$ 519,52/h, conforme 'Composição 29', fls. 62 do Anexo 63

337. A defesa do consórcio encontra-se às fls. 279/280, anexo 69; a dos diretores do Metrofor encontra-se às fls. 90/92, anexo 73. Em resumo, altercou-se o seguinte:

• teria havido erro de cálculos da Secob na consideração dos custos da moto- bomba e no misturador de nata;

• a quantidade do item correspondente a ‘Retro-escavadeira 580H’, da parcela de ‘Equipamentos’, que havia sido alterada para 0,25 h, deveria ser restabelecida para a do contrato, qual seja, 1,00 h, mais apropriada para o serviço;

• os encargos sociais utilizados pela Secob seriam inadequados.

338. Os encargos sociais para referenciar o empreendimento já foram discutidos nos itens 22 a 63 do parecer.

339. Quanto ao restante dos pleitos, de fato, houve erros materiais no cálculo dessa unidade, assim como incorreções na transcrição do consumo da retro-escavadeira. Feitas as correções, chega-se a um preço unitário referencial para o serviço de R$ 561,46 (fls. 111, anexo 76), contra R$ 552,07 contratados..

Composição 30: 011.16.001 – Bloco R – Edifício Administrativo

340. Não houve avaliação desse item no cômputo do superfaturamento de R$ 65 milhões julgados no Acórdão 3070/2008-P, pela baixa materialidade e pela ausência de referências para o encargo. Por conseguinte, a defesa não apresentou elementos concernentes a esse item (fls. 282, anexo 69 e fls. 92, anexo 73).

Composição 31: 006.01.002 – Rebaixamento localizado para execução da laje de teto – Sistema Wellpoint

341. Para o serviço, a Secob obteve as quantidades de equipamentos, mão-de-obra e materiais ou serviços auxiliares da composição similar ‘C2924 – rebaixamento de lençol freático em áreas’ da Seinfra/CE. Não foi considerada a composição da contratada por conter item fechado do tipo ‘verba’ e não detalhar, para possível análise, o serviço auxiliar ‘sistema de rebaixamento 60m 30pt 18hp h=3,00m’.

342. Sobre o assunto, o consórcio se manifestou às fls. 283/284, anexo 69). Os diretores do Metrofor apresentaram sua defesa às fls. 93/94, anexo 73. Em resumo, contestou-se o seguinte:

• acrescentar na composição um grupo gerador de 25 kVA para garantir o funcionamento ininterrupto do rebaixamento, no caso de interrupção do fornecimento de energia da rede pública e, assim, evitar que a água do lençol freático venha a atingir a obra, causando possíveis danos e atrasos;

• adoção da taxa de encargos sociais avaliada pelo consórcio;

• adequação da composição elaborada pela Secob que teria considerado um conjunto de 70 ponteiras, como constatado a partir da quantidade anotada (0,0143 = 1 / 70), para um conjunto de 30 ponteiras contratualmente adotada. Ainda, em razão das condições geométricas e logísticas das obras (espaço confinado e acessos), muitas vezes, nem mesmo a instalação das 30 ponteiras interligadas a um conjunto moto-bomba seriam suficientes, o que elevaria o custo real do serviço. Os diretores do Metrofor solicitam a utilização de 25 ponteiras por conjunto moto-bomba.

343. Com relação aos encargos sociais aplicados sobre a mão-de-obra, tal questão já foi tratada nos itens 22 a 63 do parecer.

344. Relativamente à utilização de um gerador, repete-se o já avaliado no item 215, na análise da defesa com relação à composição 10, onde foi acatada a inclusão do custo do GMG. Serão computados apenas os custos de depreciação, de juros e de manutenção, haja vista que o equipamento permanece praticamente todo o tempo parado.

345. Quanto ao número de ponteiras por moto-bomba, rememore-se que tais equipamentos são tubos de ferro ou PVC, com terminação de cerca de 1m de comprimento constituída de tubo perfurado revestido de material filtrante. A água é retirada por sucção. Portanto, seguindo uma bitola (diâmetro) pré-definida e um tipo de bomba selecionado, já se sabe qual vazão máxima poderá perpassar por um conjunto de ponteiras.

346. Logo, o número de ponteiras acopladas a um conjunto moto-bomba dependerá basicamente do tipo de bomba escolhido. Se for diminuída a potência da bomba, menos ponteiras serão necessárias; se

aumentada, demandam-se mais tubos para permitir a vazão de uma maior quantidade de água succionada. Em todos os casos, se a quantidade de água a ser rebaixada é maior, deve-se aumentar o número de conjuntos 'ponteiras-bombas'.

347. Se a defesa alega que são necessárias 30 ponteiras por conjunto de bombas, é porque o equipamento de sucção escolhido foi menor, ou a bitola das ponteiras mais esbelta. Logo, ao defender que o número de ponteiras por bomba é inferior, dever-se-ia, também, alterar os custos horários da bomba, de menor potência – o que não foi feito.

348. A questão é que o serviço em foco é medido em ponteiras por dia. A bomba da referência adotada (SINFRA/CE) resultou na relação de ponteiras indicada (70); mais ou menos água na obra não iria modificar tal relação. Se a defesa adotou outras premissas, com outros equipamentos, o ônus de tal escolha é da contratada.

349. Não se acolhe, portanto, a alteração do consumo de referência solicitado. Feita, assim a inclusão do conjunto gerador, o preço de referência para o serviço ficou em R$ 6,91 (fls. 113, anexo 76), contra R$ 13,44 contratados.

Composição 32: 014.08.001 – Rede de Energia Elétrica

350. Não houve avaliação desse item no cômputo do superfaturamento de R$ 65 milhões julgados no Acórdão 3070/2008-P, pela baixa materialidade e pela ausência de referências para o encargo. Por conseguinte, a defesa não apresentou elementos concernentes a esse item (fls. 285, anexo 69 e fls. 94, anexo 73).

Composição 33: 008.02.004 – Lançamento de concreto – estruturas

351. Neste item, o consórcio e os demais responsáveis apresentaram idênticos argumentos aos da 'composição 26 – Lançamento de concreto – estruturas das estações subterrâneas' (fls. 286/288, anexo 69 e fls. 95/97, anexo 73).

352. As conclusões, portanto, são as mesmas dissecadas nos itens 322 a 328 do parecer, sendo necessária a inclusão na composição de referência do compressor de ar solicitado. Também se incluirá o percentual de 5% de encargos adicionais concernentes aos custos com ferramentas.

353. Isso feito, o valor de referência do item será de R$ 48,75 (fls. 115, anexo 76), contra R$ 30,00 contratados.

Composição 34: 008.05.001 – Alvenaria de pedra – espessura = 0,25 m

354. Em sua análise anterior, a Secob utilizou a composição de referência a partir da Composição Sicro2 '2 S 05 301 00 – alvenaria de pedra argamassada'. Essa composição foi utilizada também pelo Metrofor quando de sua avaliação do preço contratado, fls. 4851/4853 do vol. 18 do Anexo 62.

355. Não foi utilizada a composição contratada por trazer quantitativos de mão-de-obra e materiais com valores exagerados ou incompatíveis para execução de 1,00 m³ de argamassa: quase 10h de pedreiro e 1,50 m³ de pedra rachão.

356. Em sua defesa, os diretores do Metrofor e o consórcio contratado apresentaram, sem resumo, os seguintes elementos (fls. 97/99, anexo 73 e fls. 289/290, anexo 63):

- aplicação de encargos sociais inadequados sobre a mão-de-obra;
- utilização do custo horário indevido para o caminhão betoneira;
- omissão da equipe de mão-de-obra para executar a alvenaria propriamente dita;
- necessidade de incluir o custo de transporte da pedra, omitido pela Secob;
- aumento do consumo de pedra por m³ de alvenaria construída, de 0,80 m³ adotado pela Secob para 1,20 m³.

357. Em análise aos argumentos de defesa, a questão dos encargos sociais já foi discutida nos itens 22 a 63 do parecer.

358. No que se refere à utilização do custo horário indevido para o caminhão betoneira, compulsando os autos, verificou-se que, de fato, a referência tida pela unidade técnica para o equipamento era de R$ 35,11 (fls. 171, anexo 63), contra R$ 24,24 utilizados na composição auxiliar 26 (fls. 107, anexo 63), de modo que o valor deve ser corrigido.

359. Quanto à omissão da mão-de-obra necessária à consecução do serviço, assiste razão à defesa. Ao zerar os custos de servente e pedreiro, os encargos necessários para colocar a alvenaria de pé também foram anulados (fls. 67, anexo 63). Deve-se desta forma, recompor tais custos.

360. Verificou-se, ainda, embora não requerido pelos responsáveis, que foi inadequadamente retirado o custo horário do caminhão para a descarga do material. Deve-se, igualmente, reintegrá-lo à composição.

361. Por último, no que se refere ao aumento do consumo de pedra, ao avaliar os quantitativos descritos no SICRO, veja-se o que prevê o Manual de Custos Rodoviários sobre os consumos de pedra e argamassa:

Tabela 7: Consumos de pedra e argamassa para alvenarias previstas no Sicro

Serviço	Pedra de mão	Argamassa cimento e areia 1:3	Cimento	areia
Alvenaria de pedra arrumada	1,20 m³/m³	—	—	—
Alvenaria de pedra argamassada	0,80 m³/m³	0,32 m³/m³	144 kg/m³	0,336 m³/m³

Fonte: Manual de Custos Rodoviários

362. Observa-se que o consumo de 1,20 m³ de pedra mencionado pela contratada se refere à alvenaria de pedra arrumada. O consórcio desconsidera que para alvenaria de pedra argamassada existe também o volume ocupado pela argamassa 1:3, pelo que não se admite o aumento do consumo pleiteado.

363. Assim, feitas as adaptações necessárias, o custo referencial para o serviço será de R$ 88,67 (fls. 116, anexo 76), contra R$ 158,40 contratados.

Composição 35: 005.02.012 – Furo de emboque 60cm para parede diafragma

364. As justificativas dos demais gestores do Metrofor e a do Consórcio contratado se aproximaram (fls. 296/299, anexo 69 e fls. 99/100, anexo 73). De acordo com a defesa, a execução dos ‘furos de emboque’, na obra do metrô, teria ocorrido de forma diferenciada, com o equipamento de perfuração sem utilização plena, devido aos seguintes fatores:

• o serviço não se destinaria à confecção de estacas;

• a finalidade do serviço seria de perfurações para desagregar o solo e possibilitar a escavação das lamelas;

• o equipamento de perfuração teria funcionado como auxiliar do equipamento ‘Clam-Shell’, com utilização restrita aos locais de solo de consistência rígida para escavação convencional prevista para as lamelas;

• o equipamento de perfuração teria estado disponível durante as escavações das lamelas, com períodos inoperantes, em ‘stand by’;

• ocorrência de constante mobilização e desmobilização do equipamentos de perfuração, em face da descontinuidade dos locais onde foi solicitado;

• produtividade comercial deste equipamento para obras de fundações seria em média, de 12 furos de 15,00 m por dia, ao passo que, na verdade foi verificada uma produtividade de 04 furos de 15,00m por dia para o 'furo de emboque' contratado;

365. Com a produtividade alegada, a defesa elevou o preço de referência registrado pela Secob de R$49,02/m (Revista Construção e Mercado) para R$ 147,08/m, refutando o superfaturamento apontado.

366. De fato, de acordo com o critério de medição previsto às fls. 2200 do vol. 7 do anexo 62, o serviço objetivou auxiliar a escavação das lamelas nas ocorrências de solo com resistência à penetração. Disso, razoável que o equipamento de perfuração tenha permanecido parte do tempo improdutivo.

367. No entanto, a conclusão da defesa merece correção, haja vista a desconsideração no preço final do serviço da parcela improdutiva do equipamento (máquina em 'stand by'). O cálculo apresentado pela defesa sugere o valor da hora produtiva do equipamento igual à improdutiva. Na verdade, pelo desenhado nas justificativas apresentadas, o equipamento permaneceria à disposição na frente de serviços, sem, no entanto, permanecer em operação todo esse tempo.

368. Para o cálculo dos valores de utilização produtivos e improdutivos do equipamento, assim, se acolherá os valores da defesa para a produtividade da perfuratriz em condições de plena operação (12 furos de 15 m/dia) e a obtida na realização do 'furo do emboque' em apreço (4 furos de 15 m/dia). Com esses números, pode-se inferir que, para a realização do serviço contratado, o equipamento de perfuração tenha 1/3 de utilização produtiva e 2/3 de improdutiva (parado).

369. Conservadoramente, em razão da ausência de referências para o preço de aquisição do equipamento, para o preço incorrido no período improdutivo da máquina (mão-de-obra + depreciação + juros e manutenção), será considerado, de maneira conservadora, 50% do seu valor produtivo (obtido da revista Construção e Mercado). Ou seja, R$ 24,51 por metro de escavação.

370. Por último, as necessidades de mobilização e desmobilização do equipamento também não tem o poder de modificar o custo unitário dos serviços. Tais necessidades devem ser remuneradas no item a '002.02. transp. mont. rem. de máquinas, mob. des. e pessoal', motivo pelo qual considerá-lo novamente, constaria como duplicidade de pagamentos.

371. Operando-se o valor da produtividade observada na obra e defendida pela defesa – custos produtivos (R$49,02/m) e improdutivos (R$ 24,51/m) – e as frações de utilização produtiva (1/3) e improdutiva (2/3), chega-se ao preço final de R$ 98,05/m, contra R$ 140,92 contratados. Ou seja, para cada metro escavado no valor de R$ 49,02/m se terá uma parcela improdutiva de igual valor (fls. 117, anexo 76).

Composição 36: 010.07.001 – Muro da faixa de domínio

372. No estudo inicial da Secob, a composição contratada foi a base para a obtenção do preço de referência. Acompanharam-se as relações e consumos sugeridos pela contratada para os equipamentos e mão-de-obra (fls. 117, anexo 63). Para os custos unitários dos insumos, adotaram-se referências oficiais de preços ou revistas especializadas. O custo com o operador do 'caminhão munk' foi eliminado, por fazer parte do custo unitário operativo do equipamento no Sicro (base referencial de custo para esse equipamento). O preço base referencial chegou a R$ 159,15, contra R$ 134,40 contratados.

373. Apesar do preço paradigma ser superior ao contratado, o consórcio demandou alterações nas composições auxiliares que serviram de base para a composição principal de preços nº 36 (fls. 300, anexo 69). Requer que sejam adotados valores de encargos sociais sobre a mão-de-obra mais elevados, assim como a aceitação dos preços já defendidos para o aço e concreto 15 MPa (mais condizentes com a

realidade da obra). Os diretores do Metrofor apresentam nova composição com os mesmos critérios da contratada (fls. 100/101, anexo 73).

374. Como já analisado anteriormente nos itens 22 a 63, refutou-se o aumento dos 141,81% de encargos sociais preiteado pelos responsáveis.

375. Com relação ao aço, tal item já foi alvo de apreciação no decorrer do parecer (itens 01). Repetir-se-á, desta forma, o preço de referência considerado previamente. Assim, após novos cálculos, alcançou-se um preço referencial de R$ 159,40 como paradigma (fls. 118, anexo 76), contra R$ 158,40 contratados.

Composição 37: 003.14.001 – Compactação de aterro com espalhamento e umedecimento

376. Para referenciar os preços de mercado da compactação de aterro, a Secob se utilizou do SICRO2 (fls. 118, anexo 63). O valor de referência foi de R$ 0,79.

377. O consórcio e os diretores do metrô, em resumo, alegam a inadequação do SICRO2 como paradigma para o serviço (fls. 311/315, anexo 69 e fls. 101/103, anexo 73). A produtividade real não atingiria os 224 m³/h considerados pela Secob pelo seguinte:

• os volumes a compactar seriam sempre pequenos e isolados, diferentemente de rodovias, onde as praças são grandes para possibilitar o movimento dos equipamentos;

• os serviços seriam executados em espaços exíguos e confinados, sem facilidade de manobras;

• o rolo compactar utilizado seria menor, com energia de compactação inferir para não causar prejuízos à laje do túnel e nas edificações lindeiras;

• o fator de eficiência adotado pela Secob de 0,83 seria inadequado;

• as velocidades médias dos equipamentos seriam inferiores por se tratar de serviços em área urbana;

378. Em análise aos questionamentos de defesa, como exemplo, lembre-se do processo de execução do túnel e do aterro superveniente.

379. Após a execução das paredes diafragmas para contenção dos taludes, procede-se a escavação do solo até a cota da parte inferior da laje do túnel. Posteriormente à execução da laje, executa-se o aterro, com a respectiva compactação. Logicamente que para a realização de todo esse processo o trânsito deve ficar interrompido; a área permanece isolada. Nesse caso, não existe motivo para as reduções de produtividade tal qual requerido.

380. Do mesmo modo, durante as intervenções no restante da obra, ainda que em pequenas áreas, por segurança dos transeuntes e melhoria das condições de trabalho das patrulhas, isola-se o local de trabalho. Os locais efetivos de labor estão livres. Quando o equipamento inicia sua operação efetiva, o tempo de ciclo (tempo que o maquinário leva para fazer uma operação completa de serviço, base para a sua composição de produção horária), não sofrerá grandes alterações. Para o rolo compactador, por exemplo, a linha de trabalho nessas situações de área isolada é livre. A sua velocidade de operação pouco será alterada, assim como a da motoniveladora, do caminhão tanque e restante dos equipamentos que trabalham unicamente na praça de trabalho durante a compactação.

381. Essa situação difere do caso do caminhão basculante no transporte que transita pela cidade, com efetiva redução de velocidade média e, portanto, tempos de ciclo menores.

382. Quanto ao pleito de redução do fator de eficiência, veja-se sua definição no Manual de Custos Rodoviários:

‘Fator de Eficiência – O fator de eficiência de um equipamento é a relação entre o tempo de produção efetiva e o tempo de produção nominal. Para calcular o fator de eficiência, devem ser observados os seguintes critérios:

- Para cada hora do seu tempo total de trabalho, será estimada a produção efetiva de 50 minutos, para que sejam levados em consideração os tempos gastos em alterações de serviço ou deslocamentos, preparação da máquina para o trabalho e sua manutenção.

Fator de Eficiência = (50 min/60 min) = 0,83

- Para determinadas atividades que dependem de conjugação com outras para a efetivação do ciclo de produção, ou para alguns serviços, como extração de areia com draga, foram feitas adequações neste valor.

- Para as obras de restauração o fator de eficiência adotado é de 45 min / 60 min = 0,75' (grifo nosso)

383. Haja vista o conceito apresentado, relate-se que o SICRO utiliza o fator de eficiência de 0,67 em algumas operações de 'conservação rodoviária'. Ainda, o manual da TEREX (fabricante de equipamentos), avalia o fator adequado para 'áreas de operação restrita'. Por justeza, haja vista as características peculiares da obra em questão, tal coeficiente será abaixado para esse valor.

384. Quanto ao rolo compactador, será utilizado o mesmo equipamento apresentado na composição da contratada (fls. 314, anexo 69).

385. Feitas as adaptações, chegou-se ao valor de referência para o serviço de R$ 0,97 (fls. 119, anexo 76), contra R$ 2,04 contratados.

Composição 38: 010.07.004 – Muro de vedação para estações em superfície com painel vazado

386. No estudo inicial da Secob, a composição contratada foi a base para a obtenção do preço de referência. Acompanharam-se as relações e consumos sugeridos pela contratada para os equipamentos e mão-de-obra (fls. 119, anexo 63). Para os custos unitários dos insumos, adotaram-se referências oficiais de preços ou revistas especializadas. O custo com o operador do 'caminhão munk' foi eliminado, por fazer parte do custo unitário operativo do equipamento no Sicro (base referencial de custo para esse equipamento). O preço base referencial chegou a R$ 207,93, contra R$ 197,57 contratados.

387. Apesar do preço referencial ser superior ao contratado para esse item, o consórcio construtor e os diretores do Metrofor demandaram, em seu arrazoado, alterações nas composições auxiliares que serviram de base para a composição principal (fls. 316/328, anexo 69 e fls. 103/104, anexo 73):

• requer que sejam adotados valores de encargos sociais sobre a mão-de-obra mais elevados;

• solicita que sejam aceitos os preços do aço, concreto e respectivo lançamento (mais condizentes com a realidade da obra);

388. Como já analisado anteriormente nos itens 22 a 63, refutou-se o aumento dos 141,81% de encargos sociais preiteado pelos responsáveis.

389. Com relação ao concreto e respectivo lançamento, bem como o aço, tais itens já foram alvo de apreciação no decorrer do parecer (itens 01, 26 e 33). Repetir-se-ão, desta forma, os preços de referência considerados como aceitos previamente.

390. Assim, após novos cálculos, alcançou-se um preço referencial de R$ 209,32 como paradigma (fls. 120, anexo 76), contra R$ 197,57.

Composição 39: 003.14.003 – Execução de sublastro de solo estabilizado granulometricamente, inclusive escavação, carga, compactação e imprimação

391. A composição da Secob que levou ao superfaturamento indicado encontra-se às fls. 120, anexo 63. Esta unidade chegou a um preço de R$ 16,77, contra R$ 20,73 contratados.

392. A defesa do consórcio se manifestou às fls. 329/330, anexo 69. Os diretores do Metrofor não trouxeram questões além das já tratadas pelo consórcio (fls. 104/106, anexo 73). No arrazoado, em resumo, redargüiu-se o seguinte:

• os encargos sociais sobre a mão-de-obra utilizados para referenciar o empreendimento são inadequados;

• o preço da 'carga d'água' utilizado na composição da Secob deve ser alterado para a referência da SINFRA/CE, de 2001;

• a velocidade média dos caminhões basculantes mais adequada ao caso em questão é de 25 km/h.

393. Em análise das questões postas, tem-se que a questão da adequação dos percentuais adotados pela Secob de encargos sociais foi superado nos itens 22 a 63 do presente parecer.

394. Referentemente ao preço da 'carga d'água', em razão da baixa materialidade do insumo no cômputo do preço da composição (menos que 0,5%), adotar-se-á o valor alvitrado pelo consórcio.

395. Finalmente, quanto à velocidade dos caminhões, em coerência ao discorrido anteriormente (itens 73 a 80 do parecer), avalia-se como razoável a redução da velocidade em uma área urbana, em comparação com as desenvolvidas em uma rodovia. Adaptar-se-á, assim, a velocidade de 40 km/h utilizada pelo SICRO para o transporte em rodovia pavimentada para 25 km/h. Isso ensejará uma redução de produtividade de 37,5% na composição auxiliar 24 (fls. 52, anexo 76).

396. Feitas as adaptações necessárias na composição do serviço, o preço paradigma para o item chegou a R$ 21,78 (fls. 121, anexo 76), contra R$ 20,73.

Composição 40: 005.01.010 – Execução de estaca raiz com diâm = 0,20m, inclusive fornecimento de concreto, armadura, perfuração e encamisamento

397. Quanto a esse item, rememore-se a análise anterior da Secob, às fls.2065/2066, v. 10):

'477. Para execução de um metro linear de estaca a composição contratada considerou: 1,169 m de perfuração em solo; 1,747 m de perfuração em rocha; e 0,593 m de encamisamento (item somente indicado na ocorrência de lamina d'água).

478. Se somados todos esses quantitativos, chegamos ao absurdo de se perfurar 2,916 m (solo + rocha) e de se colocar 0,593 m de encamisamento para execução de 1,00m de estaca.

479. Assim, para a formação da composição do serviço e obtenção do preço referencial, utilizamos os seguintes procedimentos:

a) os custos dos serviços de execução de estaca raiz de 20 cm (perfuração + aplicação da armadura e argamassa) foram obtidos na revista 'construção e mercado', p. 106, ago/01 (deflacionado com INCC p/ nov/97). De acordo com a descrição do serviços na revista, os custos contemplaram todos equipamentos e mão-de-obra necessários para execução da estaca;

b) obtivemos os consumos dos serviços de execução de estaca raiz em solo e em rocha da proporção dos quantitativos indicados na composição contratada:

Consumo de execução em solo = 1,169 / 2,916 = 0,40 m

Consumo de execução em rocha = 1,747 / 2,916 = 0,60 m

Total do consumo de execução = 1,00 m

c) favorável ao contratado, consideramos, para cada metro de estaca executada, o mesmo comprimento de perfuração. Dessa forma, desprezamos o trecho de encamisamento de 0,593m, previsto na composição contratada, notadamente usado em situações com lâminas d'água;

d) calculamos os volumes para os serviço de 'argamassa e lançamento' considerando um metro de estaca de 20 cm de diâmetro;

e) para o cálculo da taxa de aço optamos por elevar o quantitativo de aço de '3,7 kg/m' para '4,5 kg/m', correspondente à armadura mínima para suporte da carga admissível máxima de 10tf (taxa de aço com 4 barras de 12,5mm e estribos de 6,3mm a cada 20cm – referência extraída da publicação Fundações, Teoria e Prática – editora Pini, p. 368). Isso se deveu ao fato de não se encontrar a carga de trabalho da estaca raiz executada, da taxa de armadura adotada pela contratada de '3,7 kg/m' encontrar-se abaixo da

armadura mínima para uma carga de 10 tf, e da faixa de trabalho de uma estaca raiz de 20 cm, variar de 10tf a 60tf.

480. Para os custos unitários dos insumos das composições auxiliares de referência utilizadas neste serviço, fls. 77/136 do Anexo 63, com identificação mostrada na coluna 'Origem_Custo' da 'Composição 40', seguimos as premissas descritas no início da análise dessa irregularidade. Além disso, em cada composição auxiliar, apresentamos os pressupostos adotados para formação dos seus custos unitários.'

398. A defesa da contratada encontra-se às fls. 334/335, anexo 69. Na prática, o consórcio praticamente assumiu o sobrepreço no item. Releva, entretanto, que 'o preço total [da obra] não corresponde à somatória dos menores preços de cada proponente e sim ao menor preço total apresentado'. Logo, segundo defende, 'ainda que alguns preços possam se mostrar acima do referencial de mercado adotado, o importante é que, ao final (...), o orçamento contratado não acarreta prejuízo ao erário (...)'.

399. Em análise ao exposto, informa-se que esse balanço entre sobrepreços e subpreços já foi efetuada da análise anterior desta unidade, posto que tal critério continuará sendo utilizado.

400. Os responsáveis do Metrofor também assumiram que procedem as argumentações da auditoria (fls. 106, anexo 72).

401. De qualquer forma, com as alterações empreendidas aos serviços auxiliares de lançamento de concreto e de fornecimento do aço, o preço paradigma para o item chegou a R$ 286,47 (fls. 122, anexo 76), contra R$ 763,01 contratados.

Composição 41: 003.13.005 – Remoção de solo mole com DMT até 5km

402. Para referenciar o superfaturamento que embasou o Acórdão 3070/2008-P, neste caso, a Secob utilizou a referência '2 S 01 300 05 – Esc. Carga Transp. solos moles DMT 800 a 1000m', do Sicro2. Essa composição foi utilizada também pelo Metrofor no trabalho de avaliação do preço contratado para o serviço em questão, fls. 4787/4789 do vol. 18 do Anexo 62.

403. De maneira a manter a similaridade entre a composição do SICRO2 e o serviço contratado, conforme planilha anexa às fls. 75 do Anexo 63, foi ajustado o tipo e quantitativo do equipamento 'caminhão basculante' para '10m³ ou 15 t' e distância de transporte de '0 a 5000m'.

404. Em defesa à adaptação empreendida, o consórcio se manifestou às fls. 336/338, anexo 69; os diretores do Metrofor, às fls. 107/108, anexo 73. Em resumo, alegou-se a inadequação da composição utilizada pela Secob pelo seguinte:

• foi retornado o valor de 5000m para a DMT utilizada no cálculo da produtividade do caminhão basculante. Nesta composição a Secob utilizou o valor de 2500m como um valor médio para a DMT de 5000m, porém Distância Média de Transporte (DMT), como o próprio nome já diz, é a média de transporte já calculada para o trecho da obra, visto que também ocorrem deslocamentos além de 5000m, não podendo, portanto, ser realizada uma média da própria DMT;

• demandou-se a redução do fator de eficiência na composição para 0,70 para a escavadeira, haja vista se tratar de uma área urbana, confinada; para o caminhão basculante se utilizou de uma fator de 0,75;

• requereu-se alteração nos tempos fixos dos equipamentos (carga, descarga e manobra); apresentaram-se novos valores para a escavadeira, sob o argumento de que após realizar 19 ciclos o maquinário fique parado por 0,11 minutos/ciclo, devido à troca do caminhão carregado por outro vazio; também alterou-se o tempo fixo do caminhão basculante;

• demandou-se o aumento dos encargos sociais sobre a mão-de-obra.

405. Iniciando a análise, a questão dos encargos sociais já foi superada nos itens 22 a 63 do presente parecer.

406. Quanto à majoração da distância média de 2500m, tal situação é inaceitável. O item em questão destina-se a remunerar escavações, cargas e transportes de solos moles com DMT de até 5km; essa é a especificação do serviço; esses são os termos do contrato. Remunerar um encargo por outro é tornar legal a 'química contratual'. Assim, considerando que essa distância média pode ir de poucos metros até 5 km, nada mais razoável que considerar a média para a composição das equipes mecânicas do serviço.

407. No que se refere à alteração do fator de eficiência do caminhão basculante para 0,75, o SICRO já considera tal procedimento nos serviços de 'conservação rodoviária', em razão de eventuais obstruções do equipamento em razão de outras máquinas na frente de serviço, de modo que acataremos tal redução.

408. Com relação ao fator de 0,70 para a escavadeira, coerentemente com a 'composição 37 – compactação de aterros', será utilizado um fator ainda mais conservador, de 0,67. De acordo com o catálogo da TEREX (fabricante de equipamentos), este seria o fator adequado para 'áreas de operação restrita'; algumas composições de 'conservação de rodovias' do SICRO também se utilizam deste valor.

409. No que concerne à modificação do tempo fixo da escavadeira, não se acata a alteração. Segundo a defesa, tal demanda surge pelo 'tempo parado' do equipamento. Mas retome-se o conceito de fator de eficiência no Manual de Custos Rodoviários:

'Fator de Eficiência – O fator de eficiência de um equipamento é a relação entre o tempo de produção efetiva e o tempo de produção nominal(...)'

410. Logo, esse 'tempo parado' com motor ligado, já foi considerado ao reduzir o fator de eficiência do serviço – diga-se – a valores ainda inferiores ao pleiteado pela defesa. Logo, as esperas requeridas já foram cobertas.

411. No caso da alteração do tempo fixo do caminhão, realmente, como se aumentou a capacidade da caçamba de referência em relação ao SICRO (de 6 m³ para 10 m³), o tempo de carga aumentará na mesma medida; acolhe-se, portanto, o aumento de tempo sugerido pelo consórcio.

412. Ante o exposto, ao final, feitas as adaptações nos fatores de eficiência da escavadeira e do caminhão basculante, o valor referencial para escavação de solos moles chegou a R$ 8,49 (fls. 123, anexo 76), contra R$ 11,89 contratados.

Composição 42: 014.02.001 – Redes de Esgotos

413. Para esse item, em razão das dezenas de subserviços que compunham o serviço, a Secob se utilizou de uma curva ABC, onde foram selecionados 15 sub-itens, correspondentes a 80% do valor total do encargo.

414. A defesa do consórcio encontra-se às fls. 340/355, anexo 69. Os diretores do metrô apresentaram suas razões às fls. 108/11, anexo 73. Em resumo, redargüiu-se o seguinte:

• os encargos sociais aplicados sobre a mão-de-obra pela Secob seriam inadequados;

• não teria sido aplicado o BDI de 40% sobre os sub-serviços;

• dever-se-ia analisar o restante dos itens constituintes do serviço; os itens escolhidos pela unidade técnica teria sido insuficientes para balizar o sobrepreço;

415. Os encargos sociais sobre a mão-de-obra adequados ao empreendimento já foram discutidos nos itens 22 a 63 do presente parecer.

416. No que se refere à omissão na aplicação do BDI de 40% nos preços de referência da Secob, composição de referência às fls. 76, anexo 63, consta clara a aplicação dos custos indiretos sobre o somatório dos subserviços, no valor de mais de R$ 278 mil. Não procedem, portanto, os argumentos apresentados quanto a essa questão.

417. Por fim, sobre a metodologia ABC utilizada pela equipe para referenciar os preços de mercado no item, é verdade que o ideal é a averiguação do maior número de itens possíveis do contrato. Todavia,

deve ser considerado o princípio da economicidade processual, aplicado à materialidade dos itens financeiramente relevantes do contrato, e nunca esquecida a eficiência administrativa (em função da maior celeridade na prestação jurisdicional).

418. Considerada a efetividade da análise e os princípios processuais (e constitucionais) elencados, já é consolidada a jurisprudência do TCU na aplicação da curva ABC para o cálculo de débitos em obras públicas. Trata-se da separação, para análise, dos serviços mais relevantes financeiramente do contrato, visto que 20% dos itens do orçamento, geralmente, representam 80% dos custos da obra. Como exemplo, o Acórdão 697/2007-P:

'28. A Curva ABC, como se sabe, é metodologia internacionalmente aceita que permite identificar quais itens de uma planilha orçamentária, por exemplo, merecem atenção e tratamento especiais tendo em vista sua importância relativa num determinado projeto. É uma ferramenta de grande utilidade nas áreas industrial e comercial e importante meio de se estabelecer a prioridade relativamente aos itens mais ou menos importantes em uma atividade produtiva.

29. A confecção da Curva ABC trouxe segurança, critério e testou a razoabilidade dos preços contratados, tendo havido agrupamento prévio de itens referentes a serviços semelhantes, a fim de se identificar o efetivo peso de cada serviço no total do contrato(...)'

419. No Acórdão 1.777/2004-P existe outra menção à validade da metodologia:

'20. Ademais, apesar de desejável a comparação de todos os preços unitários contratados, entendo ser adequada a quantificação do débito com base numa amostra significativa de serviços, na medida em que esta metodologia é amplamente utilizada nos processos de obras apreciados por este Tribunal. Dessa forma, assegura-se o ressarcimento de valores manifestamente indevidos calculados sobre um montante representativo do valor total do contrato.' (grifo nosso)

420. Então, caso se alegue que o preço dos serviços não verificados poderiam contrabalançar o débito resultante dos já analisados, a envergadura deste possível (mas improvável) balanço seria tão pequena que não compensaria a lentidão no julgamento da contenda. Neste caso, em face à pequena materialidade do que se discute, é óbvio que o interesse público se encontra no balanceamento da efetividade e eficácia do trabalho com a celeridade do processo e no julgamento da coisa pública, resultando em maior eficiência.

421. Portanto, o cálculo do sobrepreço obtido por meio da comparação dos serviços mais relevantes do serviço, obtidos através do estudo da curva ABC, está em plena sintonia com o ordenamento jurídico pátrio e não impõe algum valor indevido aos responsáveis.

422. Em face de alguns argumentos anteriormente apresentados em outras composições terem repercutido na alteração de algumas composições auxiliares do item em questão ('execução de camada drenante' e 'remoção de pavimentação asfáltica'), apesar de não acolhidos os argumentos específicos quanto a esta composição, o preço paradigma foi recalculado, em favor dos responsáveis. Chegou-se a R$ 875.114,27 (fls. 124, anexo 76), contra R$ 1.011.253,43 contratados.

II.2.4 Resultado

423. Após a análise das razões de justificativa quanto ao superfaturamento apontado no Acórdão 3070/2008-P, efetuadas as adaptações necessárias frente às peculiaridades da obra em questão, avaliou-se que até abril de 2006 ocorreram pagamentos acima do valor do mercado em R$ 35.585.491,77 (nov/1997, às fls. 14/16, anexo 76), contra R$ 65 milhões então apurados antes da defesa dos responsáveis. A valores de setembro de 2009, o montante supera R$ 92 milhões (INCC-10,d a FGV).

424. Se considerados os quantitativos medidos até jul/2009, o superfaturamento chega a R$ 43.932.483,32 (P0). Em setembro de 2009 o valor ultrapassa R$ 113 milhões.

425. Caso incluída a totalidade dos serviços contratados, medidos e ainda a medir, o sobrepreço é de R$ 51.352.711,97 (nov/1997). Portanto, o potencial prejuízo ao erário em razão do sobrepreço/superfaturamento do contrato 014/98, a preços atuais, é de quase R$ 133 milhões.

426. Por último, veja-se que, até jul/2009, resta um saldo contratual de R$ 136 milhões (fls. 08, anexo 76). Veja-se ainda que, dos 42 itens analisados, 7 deles não tem mais saldo a medir, donde dos itens restantes restam ainda um sobrepreço a medir de R$ 7.420.228,65, ou 5,4% do saldo contratual. A valores de jul/2009 o valor é superior a R$ 19 milhões.

IV – DO SUPERFATURAMENTO APURADO E DO INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO NA CONTINUIDADE DO EMPREENDIMENTO

427. Como visto, após análise das razões de justificativa dos responsáveis, avaliou-se que até jul/2009 foram pagos serviços com valor acima do mercado em quase R$ 44 milhões, ou 16,98% em relação ao total da amostra medida (preços de nov/1997). Logo, caso continuada a execução do contrato 014/1998 nos termos pactuados, serão medidos e pagos serviços com preços superestimados, a ampliar o superfaturamento apontado.

428. Como a análise de preços foi tomada após o contraditório, consideradas as oitivas e audiências, o encaminhamento lógico devido é a determinação para imediata repactuação do contrato, adotando como limite superior, os valores de referência calculados pela Secob e fundamentados no transcorrer deste parecer. Essa medida redundará na eliminação de R$ 7.420.228,65 de sobrepreço até o término do contrato, ou 5,4% (item 426 do parecer).

429. Todavia, emerge a seguinte questão: qual o tratamento a ser dado no que corresponde aos prejuízos já incorridos? Se ponderado que o superfaturamento foi proveniente de uma análise final de mérito – após oitivas e audiências –, existe o perigo da demora de se terminar o contrato sem reaver o prejuízo então apurado. Serão, assim, intricados os procedimentos para reaver tais valores ilegalmente despendidos.

430. Por outro lado, não se pode afastar do foco da análise todas as variáveis intervenientes na finalidade da contratação; a mais importante delas é o interesse público. Mirando-se no princípio da finalidade, de acordo com De Plácido e Silva, 'ao contrário do particular, é o que se assenta em fato ou direito de proveito coletivo ou geral. Está, pois, adstrito a todos os fatos ou a todas as coisas que se entendam de benefício comum ou para proveito geral, ou que se imponham para uma necessidade coletiva'. Logo, se existe um benefício concreto à coletividade (interesse público primário) oriunda da construção dos trens urbanos de Fortaleza, tal teleologia deve ser ponderada.

431. Veja-se que até jul/2009 já foram executados 72,39/% das obras civis do empreendimento. Com relação aos sistemas fixos, quase 30% do total contratado havia sido pago. Até set/2010, ainda, prevê-se já a entrega de dois trens – acompanhado dos respectivos custos de acondicionamento.

432. Portanto, se por um lado a retenção de valores superfaturados relativos aos valores pagos com sobrepreço reverta o dano já consumado, por outro, inegável que dificultará o término da obra, o que impedirá a consecução de seus benefícios. Basta citar o litígio judicial travado entre o Governo do Estado e as contratadas sobre a continuidade dos serviços nos termos então propugnados no Acórdão 3070/2008-P (fls. 11/12, anexo 76). Sem contar todos os custos necessários ao acondicionamento do material rodante e dos equipamentos dos sistemas já adquiridos.

433. A questão é responder se existe alguma alternativa de prevenir a medição dos serviços sob suspeita sem interromper o empreendimento e os benefícios à coletividade que dele advém. Possivelmente sim.

434. Primeiramente, tem-se que até jul/2009 já foram retidos ou afiançados mais de R$ 16 milhões do total do total de superfaturamento apontado (nov/1997), que podem permanecer retidos até o deslinde

final da matéria (a valores atuais mais de R$ 32 milhões – fls. 09, anexo 76). Além disso, uma determinação para a repactuação imediata do contrato prevenirá os danos ainda por vir de mais de R$ 7 milhões com relação ao sobrepreço então apontado.

435. Logo, avaliando que essas duas medidas já acautelam boa parte do prejuízo apurado, sopesado todo o contexto da obra e o interesse público em sua continuidade, avalia-se que o superfaturamento até jul/2009 possa ser tratado em sede de Tomada de Contas Especial, onde poderão ser lapidadas as análises então empreendidas. Quanto às medidas acautelatórias efetivamente implementadas, deverão ser mantidas as retenções efetuadas e as garantias apresentadas, até o julgamento final do mérito da Tomada de Contas Especial ora proposta. Dessa maneira, avalia-se, existe um maior equilíbrio entre o resguardo ao erário e os interesses da coletividade para o término da obra.

436. Na prática, a medida reduzirá em pouco mais de 5% o valor contratual dos serviços remanescentes até o término da obra, o que é factível em termos de exeqüibilidade da parcela restante a executar do empreendimento; isso atesta a razoabilidade dos termos propugnados.

437. Na alternativa, todavia, julgam-se necessários alguns cuidados adicionais: não se avaliou no decorrer do processo a possível existência de 'jogo de planilhas' após quase 100% de aditivos ao contrato. Haja vista que a licitação não se pautou em critérios de aceitabilidade de preços unitários, existe risco da existência de 'jogo de preços' no transcorrer das modificações contratuais.

438. Como exemplo, cite-se o item 'Esgotamento com bombeamento convencional', onde foram licitados pouco mais de 100 mil hp.h de recalque de água. Após aditivos, prevê-se o quantidade de mais de 7 milhões de hp.h, ou mais de 3500% de aumento, com gastos de quase R$ 18 milhões. Isso para um item onde o sobrepreço apurado foi superior a 20% (fls. 15, anexo 76). Outros grandes acréscimos ocorreram nos quantitativos de via permanente, aço, concreto, manutenção do canteiro de obras do trecho subterrâneo e adutora. De certo, esses quantitativos também devem ser aferidos.

439. Assim, deve-se determinar à unidade que venha analisar a TCE que avalie a possível existência de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato 014/1998 após os aditivos firmados.

440. Não se esqueça, por fim, da necessária determinação ao Metrofor para que exija da contratada documentos que atestem a adequação dos valores pagos e a pagar relativos à administração local, da qual urge que seja comprovada e seja meticulosamente descrita e comprovada. Qualquer valor não passível de comprovação ou que não corresponda à realidade fática das necessidades da obra poderá vir a ser impugnado.

V – CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

441. Ante todo o exposto, com referência às obras de implantação do trecho sul Vila das Flores – João Felipe, do sistema de trens urbanos de Fortaleza/ CE, submetem-se os autos à apreciação superior propondo:

1 – Tornar sem efeito o item 9.1.1 do Acórdão 3070/2009-P, no que se refere às retenções ou fianças bancárias ainda não efetuadas, condicionado à aceitação da empresa com relação ao conteúdo dos itens 2.1 e 2.2, a seguir.

2 – Determinar ao Metrofor que:

2.1 quanto às retenções, seguros garantias e fianças bancárias já implementadas, mantenha o valor retido e as condições afiançadas, até o julgamento final do mérito acerca da Tomada de Contas Especial a ser implementada, no que concerne ao superfaturamento apontado no presente parecer;

2.2 promova, no prazo de 15 (quinze) dias, aditivo ao contrato 014/98 de maneira a limitar, para pagamentos posteriores a julho de 2009, os preços dos 42 itens elencados às fls. 18/19, anexo 76 do

processo, ao valor de referência calculado pela Secob, encaminhando ao Tribunal cópia do termo de aditamento;

2.3 exija do consórcio executor do contrato 014/98 a apresentação de documentos que comprovem a compatibilidade dos custos de administração local computados no BDI contratual com a realidade da obra, com caracterização precisa dos profissionais que embasaram o valor mensal do encargo a ser pago, com respectivo salário, incluindo, ainda, detalhamento do restante dos custos que integram o serviço, vedando-se a composição sob unidade 'verba' ou similar, todos passíveis de medição específica com base em documentos reais que demonstrem o efetivo adimplemento desses custos, como carteiras de trabalho, contra-cheques, GFIP, RAIS, dentre outros documentos hábeis;

2.4 na recusa do consórcio de implementar o que dispõe os itens 2.1 e 2.2 supra, comunique o fato a este Tribunal, para que seja iniciado o contraditório relativo às irregularidades graves que maculam de nulidade o presente contrato, como, por exemplo, superfaturamento a repercutir na quebra da economicidade e moralidade da avença, além da mácula aos princípios basilares do contrato da boa-fé, função social do contrato e o enriquecimento sem causa do particular, além de infração aos arts. 6º, inciso IX, alínea 'f', 7º, § 2º, incisos I, II e III e 12º da Lei 8.666/93, ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários, em mácula ao art. 40, inciso X, e preços em desconformidade com o art. 43, inciso IV, todos da Lei 8.666/93;

3 – Determinar a conversão dos correntes autos em Tomada de Contas Especial.

4 – Determinar à unidade responsável pela avaliação da TCE que verifique a ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro no contrato 014/98 decorrente da eventual existência de 'jogo de planilhas', após os aditivos contratuais, considerando como valores de mercado dos serviços contratados os efetuados pela Secob às fls. 18/19, anexo 76 dos correntes autos. Após o feito, promova a apuração de responsabilidades e a respectiva citação pelo eventual desequilíbrio encontrado, em conjunto com os R$ 43.932.483,32 de superfaturamento ocorrido até jul/2009, nos termos do art. 12, inciso II da Lei 8.443/92.

5 – Encaminhar cópia do relatório, voto e Acórdão que o Tribunal vier a adotar à Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informando que, com relação ao contrato 014/98, respectivo à implantação do trecho sul Vila das Flores – João Felipe, do sistema de trens urbanos de Fortaleza/CE:

5.1 apesar das falhas detectadas, não se mostra recomendável, no momento, o bloqueio de recursos orçamentários para o empreendimento em tela, haja vista a adoção, por meio deste decisum, de determinação destinada a resguardar o erário federal, bem como da instauração de Tomada de Contas Especial para apurar os prejuízos já consumados;

5.2 em cumprimento aos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 3070/2008-P, já foram apresentados pela contratada o montante de R$ 16.091.663,50 (nov/1997), por meio de fiança bancária e seguro garantia;

5.3 para o suspensão da retenção cautelar de valores determinada nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 3070/2008-P, devem ser cumpridas as determinações constantes dos itens 2.1 e 2.2 supra propostos.

6 – encaminhar cópia deste parecer, assim como do relatório, voto e decisão que o Tribunal adotar, ao Ministério das Cidades, à Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU e ao Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Ceará."

14. No dia 7/10/2009 o consórcio contratado para a execução das obras do Metrô de Fortaleza/CE entregou em meu gabinete o memorial que fiz juntar às fls. 3.281/3.287 do vol. 16.

É o Relatório.

VOTO

Conforme consignado no relatório precedente, trata-se de levantamento de auditoria realizado pela Secex/CE, com o auxílio da Secob, na Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – Metrofor, com o objetivo de verificar a execução das obras de implantação do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza/CE.

2. Cuida-se nesta oportunidade dos indícios de sobrepreço apontados nos autos pela Secob. Segundo últimas informações enviadas a este tribunal pela Metrofor, em fevereiro/2009, o referido sobrepreço totalizava R$ 262.850.199,53 em valores atualizados, havendo naquele mês saldo contratual de R$ 368.897.378,17 (fl. 3.261, vol. 16).

3. Quanto ao mérito, entendo que a Secob enfrentou com propriedade e sob todos os ângulos os argumentos apresentados pelos responsáveis e pelo consórcio contratado, razão pela qual, com as vênias de estilo por dissentir da Secex/CE, acolho grande parte da proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica especializada em obras e adoto como razões para decidir a fundamentação na qual ela se estribou.

4. Relevante frisar que o não acolhimento da proposta formulada pela Secex/CE decorre do fato de as conclusões lançadas na instrução de fls. 2.698/3.061 dos volumes 13, 14 e 15 quanto ao sobrepreço em comento, integralmente acolhidas pelo corpo dirigente daquela unidade técnica, não estarem acompanhadas da necessária fundamentação, ressalvados alguns poucos itens em relação aos quais foram apresentadas pequenas considerações, insuficientes por si sós, a meu ver, para respaldar as confirmações e os afastamentos de sobrepreço propostos pela secretaria regional, principalmente se for sopesada a complexidade das questões suscitadas tanto pela Secob quanto pelos defendentes.

5. Com relação ao pronunciamento da Secob, verifico que os auditores federais de controle externo encarregados do derradeiro exame técnico, seguindo a linha adotada por essa unidade técnica ao longo de sua atuação nos presentes autos, partiram de premissas bastante conservadoras, demonstrando que os valores de referência adotados resultaram em sobrepreço final inferior ao que poderia ser obtido se fossem utilizados critérios mais rigorosos, igualmente amparados na legislação e jurisprudência pátrias.

6. A título de exemplo, vale citar o afastamento da hipótese de duplicidade de pagamento quanto ao item “operação e manutenção de canteiro do trecho subterrâneo” – tema ao qual dedico alguns parágrafos adiante –, não obstante os 40% adotados a título de bonificações e despesas indiretas – BDI indiciarem que aqueles serviços podem estar contemplados neste percentual.

7. Outro exemplo que pode ser mencionado como demonstração da postura conservadora da Secob nos presentes autos refere-se à adoção, em sua maioria, da listagem e consumo de equipamentos, materiais e mão de obra apresentados pelas empresas consorciadas em suas composições de custos, havendo correção, inclusive, quando foram verificadas inconsistências prejudiciais à defesa do consórcio. As exceções ficaram por conta dos itens em relação aos quais os defendentes se basearam em composições desarrazoadamente discrepantes dos referenciais de mercado, sem que fossem apresentadas justificativas plausíveis acompanhadas de provas documentais capazes de demonstrar que as peculiaridades por eles arguidas, de fato, foram verificadas no andamento das obras em tela.

8. Esclareço que o destaque ora dado à postura conservadora da unidade instrutiva objetiva demonstrar a impertinência das constantes reclamações feitas pelas empresas consorciadas quanto ao suposto excesso de rigor por parte deste tribunal ao analisar indícios de sobrepreço.

9. Ademais, necessário frisar que as premissas conservadoras das quais partiu a Secob, além de condicionadas em alguns casos a certas providências que deverão ser tomadas na execução do contrato 014/Metrofor/1998, ainda não estarão, após o trânsito em julgado do presente **decisum**, sob o manto da coisa julgada administrativa, uma vez que novos esclarecimentos provavelmente serão exigidos em sede de tomada de contas especial – TCE, conforme detalharei adiante.

10. Também merecem ser destacadas – não obstante seja essa a praxe em todo o tribunal – a coerência e a imparcialidade do exame empreendido pela Secob. A título ilustrativo, lembro que para alguns itens analisados a unidade técnica, mantendo-se fiel aos critérios objetivos de aferição quanto à adequabilidade dos preços praticados, adotou como referência composições de custos em valores superiores aos defendidos pelas próprias empresas consorciadas. Como exemplo, cito as composições 20 e 39, atinentes à "execução de camada drenante, com fornecimento de material, espalhamento e compactação" e à "execução de sublastro de solo estabilizado granulometricamente, com escavação, carga, compactação e imprimação", em relação às quais foi pleiteada a aceitação de custos unitários de R$ 58,38 e R$ 20,73, tendo a unidade instrutiva concluído pela adequabilidade de se adotar os valores de R$ 66,92 e R$ 21,78, respectivamente.

11. Corrobora essa coerência e imparcialidade o fato de a composição adotada pela Secob para alguns itens, apesar de mantida a conclusão sobre a existência de sobrepreço, ter-se valido de parâmetros mais favoráveis aos defendentes do que os referenciais apontados por eles mesmos como supostamente adequados. É o que se verifica com relação à composição 41 – "remoção de solo mole com distância média de transporte de até 5km" –, em relação à qual as empresas consorciadas demandaram a redução do fator de eficiência da escavadeira para 0,70, tendo a Secob promovido a redução desse fator para 0,67, por coerência com o que havia concluído ao examinar a composição 37, referente à "compactação de aterros". Cito ainda como exemplo a composição 34 – "alvenaria de pedra com espessura de 0,25 m" –, em que a Secob considerou o custo horário do caminhão para a descarga do material, sem que tenha havido qualquer pedido nesse sentido.

- II -

12. Feitas essas observações iniciais, passo a tratar do caso em estudo, em especial da proposta feita pela Secob no sentido de que seja determinada a repactuação do contrato sopesando-se apenas o sobrepreço referente ao remanescente de obra ainda não executado, deixando o dano consumado em desfavor do erário, referente aos pagamentos efetuados, para ser tratado em processo de TCE, sem prejuízo à manutenção, em resguardo a eventual confirmação de dano naqueles autos, das garantias já apresentadas pelo consórcio e das retenções até agora efetivadas pela Metrofor.

13. Das planilhas encaminhadas por **e-mail** ao TCU pela Metrofor em 28/9/2009 (fls. 3.260/3.263, vol. 16), verifica-se que, após os pagamentos efetuados com base na medição referente ao mês de junho/2009, o saldo contratual, em valores atualizados, é de R$ 210.177.659,70, encontrando-se o erário resguardado cautelarmente no montante de R$ 32.393.754,38. A par disso e em vista do novo valor de sobrepreço defendido pela Secob – R$ 113.660.226,25, em valores atualizados até julho/2009 (fl. 3.254, vol. 16) –, conclui-se que a glosa de valores a ser mantida até a finalização do contrato 014/Metrofor/1998 seria da ordem de R$ 81.266.471,87, ou seja, 38,67% do saldo contratual, não havendo, a princípio, óbices à manutenção da retenção de valores nos moldes do acórdão 3.070/2008-Plenário, agora com base em decisão definitiva.

14. Entretanto, pelos motivos que passo a expor, considero adequado o encaminhamento sugerido pela Secob, mostrando-se, inclusive, pertinente e oportuno aprofundar a discussão acerca das

possibilidades à disposição desta corte de contas necessárias ao cumprimento de uma de suas competências constitucionais, qual seja, de resguardar o erário federal de eventuais danos.

15. Desde minha entrada neste tribunal de contas, antes mesmo de ter sido sorteado relator da presente auditoria assim como do processo referente ao Metrô de Teresina/PI, tenho manifestado a meus pares e à própria Presidência minha preocupação com a necessidade de se uniformizar os encaminhamentos a serem adotados por esta casa quando nos depararmos com irregularidades graves encontradas na execução de obras, especialmente as metroviárias, a exemplo do que se verificou em Salvador/BA, Fortaleza/CE, Teresina/PI, Recife/PE e Porto Alegre/RS.

16. Fiel a esse raciocínio, ao submeter à apreciação deste colegiado a proposta de cautelar acolhida no corpo do acórdão 3.070/2008-Plenário, balizei-me em precedentes desta corte, principalmente nos mais recentes, que, preocupados em não ensejar a paralisação de obras com reconhecida relevância econômico-social, determinaram a retenção cautelar de valores, possibilitando alternativamente a substituição dessa retenção por garantias no mesmo valor a ser retido, revestidas de abrangência e liquidez necessárias ao resguardo do erário.

17. Refiro-me aos acórdãos 950/2008, 2.860/2008 e 2.873/2008, todos de Plenário, relatados respectivamente pelos ministros Valmir Campelo, Raimundo Carreiro e Augusto Sherman Cavalcanti.

18. Não obstante ter-me embasado nos referidos julgados, deparei-me no caso concreto em exame com uma constante relutância por parte das empresas consorciadas em dar continuidade às obras. Alegaram elas, em especial, o elevado percentual que vem sendo retido, combinado com o considerável aumento, após a crise mundial iniciada ao final de 2008, do custo financeiro das garantias alternativamente aceitas.

19. Existe, inclusive, questionamento judicial de autoria do consórcio (fls. 2.676/2.682, vol. 13) em que, por meio de agravo de instrumento manejado junto ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF/5ª Região foi pleiteada antecipação de tutela sem oitiva da parte contrária com vistas à não execução das garantias até agora apresentadas e à não obrigatoriedade de execução do contrato 014/Metrofor/1998 sob as condições impostas pelo acórdão 3.070/2008-Plenário.

20. Em decisão datada de 14/8/2009, o relator do referido agravo deferiu o primeiro dos pedidos, argumentando não parecer "que já tenha havido a definição final acerca do aventado 'sobrepreço' mencionado na douta apuração em curso na Corte de Contas da União.". Argumentou ainda "ser de melhor prudência, **prima facie**, e a título de cautela, suspender-se [...] a possibilidade de execução das garantias contratuais prestadas pelas Agravantes, enquanto estiver pendente de julgamento a ação em curso no juízo singular.". Essa referência à ação em curso no juízo singular trata da ação ordinária 2009.81.00.009063-2 em tramitação na Seção Judiciária Federal do Ceará, ajuizada pelas construtoras Queiroz Galvão e Camargo Corrêa em face da União, do Estado do Ceará e da Metrofor.

21. Com relação ao segundo pedido formulado em sede de agravo de instrumento, o magistrado entendeu necessário ouvir as partes agravadas e solicitar informações ao juiz **a quo**. Informações obtidas no sítio do TRF/5ª Região às 12h35 do dia anterior ao do presente julgamento dão conta de que já foram apresentadas contra-razões, não havendo contudo evidências de que alguma decisão tenha sido proferida (fls. 3.288/3.291, vol. 16).

22. Houve também questionamento, no âmbito do Poder Judiciário estadual, dessa feita por iniciativa do Governo do Estado do Ceará, motivado pela renúncia do consórcio em dar continuidade às obras do Metrô de Fortaleza/CE sob as condições impostas pelo TCU. Não obstante a tempestiva atuação do governo estadual, a resistência das empresas consorciadas em executar o contrato 014/Metrofor/1998 se manteve, tendo sido suscitada, inclusive, a possibilidade de demissão em massa dos operários empregados nas aludidas obras.

23. Somente no dia 13 de agosto último, logrou-se, ainda que em caráter precário, dar fim à demanda. É o que se depreende do acordo extrajudicial firmado entre o governo do Estado do Ceará e as empresas consorciadas encarregadas das obras civis do Metrô de Fortaleza/CE (fls. 3.264/3.265, vol. 16), em que estas se comprometeram a "retomar e manter, até a data de 15 de outubro de 2009, 100% (cem por cento) das atividades constantes do Termo Aditivo nº 11, de 23 de dezembro de 2008, enquanto as partes aguardam o julgamento da 'Revisão da Medida Cautelar' interposta aos 08/05/09 no bojo do Processo Administrativo nº TC 008.122/2006-9, em curso perante o TCU.".

24. Comprometeram-se ainda as partes em "firmar novo ajuste no sentido de suspender amigavelmente o contrato 014/METROFOR/98" caso não seja "a 'Revisão da Medida Cautelar' citada acima julgada pelo TCU até **15 de outubro de 2009**" (negrito não consta no original).

25. Nessas circunstâncias, especialmente considerando o risco iminente de paralisação das obras em tela, considero temerário, mesmo estando confirmada a prática de sobrepreço, determinar a repactuação do contrato 014/Metrofor/1998 com base tanto nos pagamentos indevidos, já efetuados, quanto no sobrepreço passível de se concretizar nas próximas faturas, mostrando-se prudente, nos moldes sugeridos pela Secob, restringi-la a essa segunda parcela, referente ao dano ainda não consumado. Desse modo, diminuir-se-á sensivelmente os riscos de paralisação das obras do Metrô de Fortaleza/CE, na medida em que os efeitos financeiros da repactuação representarão na prática a diminuição do saldo contratual em algo próximo a 5,40%.

26. Importante ressaltar que esse percentual de 5,40% não representa o sobrepreço ora apurado, o qual, segundo dados lançados pela Secob às fls. 20/22 do anexo 76, é da ordem de 20,33%. Outrossim, esclareço que a diferença entre esses dois percentuais não indica a existência de qualquer incongruência nas conclusões da unidade técnica. Para refutar essa suspeita, lembro que avanços no estágio de execução de determinado serviço com sobrepreço, se comparados com o ritmo médio da obra, obrigatoriamente repercutirão em termos financeiros na repactuação ora proposta, reduzindo-a na proporção da diferença de estágios de execução suscitada acima.

27. Quanto ao dano consumado em desfavor do erário, referente aos pagamentos já efetuados, reafirmo minha concordância com a proposta formulada pela Secob no sentido de tratá-lo em sede de TCE, sem prejuízo à manutenção das garantias apresentadas pelo consórcio e das retenções efetivadas pela Metrofor, até o julgamento de mérito a ser proferido naqueles autos. Tal encaminhamento encontra respaldo em precedentes desta corte de contas, em especial nos acórdãos de Plenário 1.903/2006, do ministro Ubiratan Aguiar, 948/2007, do ministro Valmir Campelo, 496/2008, do ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa, e 1.566/2005, do ministro Walton Alencar Rodrigues.

28. Com isso, sem prejuízo à apresentação de novos esclarecimentos em sede de citação, mantém-se a possibilidade de ressarcimento do erário quanto aos superfaturamentos até aqui praticados e, principalmente, afasta-se o risco de maiores prejuízos à população da Grande Fortaleza/CE, que há muitos anos vem sendo sacrificada com a não conclusão das obras metroviárias em comento.

29. Em reforço à tese de que o risco de paralisação das obras em foco deve ser minimizado, vale destacar que, segundo me foi anunciado pelo governador do Estado do Ceará e pelo presidente da Metrofor no dia 28/9/2009 durante reunião ocorrida em meu gabinete, foi firmado, sem aporte de recursos federais, novo contrato destinado à aquisição de "20 Trens Unidade Elétrica – TUE, sendo cada unidade composta de 3 carros, em Bitola de 1.000 mm, movidos à Tração Elétrica, a serem utilizados na Linha Sul da Região Metropolitana de Fortaleza".

30. Cópia digitalizada do mencionado ajuste, firmado em 3/7/2009, encontra-se às fls. 3.266/3.277 do vol. 16. Nos termos de sua cláusula quarta, "A entrega dos 2 (dois) primeiros TUEs de 3 carros cada deverá ser efetuada em 15 meses a partir da emissão da Ordem de Serviço pela SEINFRA [Secretaria de

Infra-Estrutura do Estado do Ceará]", sendo que a referida ordem de serviço foi emitida três dias após a assinatura do contrato (fl. 3.279 do mesmo volume). Em outras palavras, há previsão de entrega de material rodante para outubro/2010.

31. Nesse panorama, evidencia-se que a paralisação das obras em tela resultaria não só no aumento dos transtornos que vêm afetando a população local, como também em mais prejuízo ao erário, haja vista a necessidade de acondicionamento do material rodante eventualmente entregue antes do funcionamento das linhas metroviárias.

32. Como único ajuste a ser feito na proposta de encaminhamento em discussão, deixo de acolher a proposta de conversão dos presentes autos, mostrando-se adequado constituir processo apartado de TCE mediante extração de cópia integral deste levantamento de auditoria. Assim, evitar-se-á entraves ao andamento dos dois processos, aquele em fase inicial de citação dos responsáveis e este em fase de análise e julgamento de mérito quanto às irregularidades suscitadas pelas unidades técnicas envolvidas.

33. Corroborando esse entendimento, friso que, nos termos do art. 43 da Resolução/TCU 191, de 21/6/2006, a conversão dos presentes autos ensejaria seu apensamento definitivo ao processo de contas especial, medida que não se mostra viável em razão de não se encontrarem exauridas as providências cabíveis no âmbito desta auditoria.

34. Ainda no que concerne à TCE a ser instaurada, deve-se ressaltar a possibilidade de se proceder a exame mais detalhado das composições de custo dos serviços atinentes ao contrato 014/Metrofor/1998, a exemplo da listagem e consumo de equipamentos, materiais e mão de obra apresentados pelas empresas consorciadas. Nesse sentido, valho-me das palavras do diretor da 3ª unidade técnica da Secob, para quem, "é necessário que os responsáveis sejam alertados de que, em caso de novos elementos apresentados como forma de tentar reduzir o sobrepreço apontado, este Tribunal poderá legitimamente reavaliar as medidas [conservadoras] acima descritas, não podendo isso ser considerado como **reformatio in pejus**." (fl. 3.259, vol. 16).

35. Também considero de suma importância que seja avaliada de maneira mais profunda e detalhada os percentuais de BDI conservadoramente aceitos relativamente aos tubos de ferro fundido utilizados na adutora (40%) e ao item denominado "serviços por administração" (23,90%), uma vez que, segundo jurisprudência desta corte de contas, em caso de mero fornecimento de materiais, deve ser aplicado BDI reduzido, distinto daquele adotado para os serviços contratados. É o que se depreende, por exemplo, dos acórdãos 644/2007, 1.425/2007 e 157/2009, todos de Plenário.

36. Ressalto que não almejo exaurir em um só debate o assunto afeto às possibilidades à disposição desta corte de contas necessárias ao resguardo do erário federal, mesmo porque a celeridade exigida no caso concreto em estudo dificulta o aprofundamento do tema, em relação ao qual vossas excelências certamente ainda poderão trazer valiosas contribuições. Tampouco pretendo que o encaminhamento ora proposto seja necessariamente tido como paradigma em outros processos, mesmo porque devem ser sopesadas as peculiaridades verificadas em cada caso.

37. Limito-me, nesta assentada, a registrar mais uma vez minha preocupação quanto à necessidade de se uniformizar os encaminhamentos a serem adotados por esta casa ao se deparar com irregularidades graves encontradas na execução de obras econômica e socialmente relevantes, objetivando em especial apresentar soluções que, sem se desviarem do indispensável zelo pela boa e regular aplicação dos recursos públicos federais em benefício da sociedade, evitem com maior rigor a concretização de prejuízos advindos da paralisação de obras dessa espécie.

38. Muito provavelmente, em determinadas situações nos depararemos com problemas que nos deixarão como única alternativa a imediata paralisação da licitação ou do contrato em andamento. Por

outro lado, acredito que a otimização de nossos procedimentos, inclusive com a busca da uniformização que ora sugiro, farão com que as aludidas situações se tornem cada vez menos recorrentes.

39. Outrossim, nos casos de obras em avançado estágio de execução, a exemplo dos sistemas metroviários tratados em tantos processos em trâmite neste tribunal, a busca por soluções que sopesem proteção do erário com outros interesses econômico-sociais é ainda mais premente.

- III -

40. Quanto às composições de custos analisadas pela Secob, registro inicialmente que as críticas apresentadas pela Metrofor e pelas construtoras Queiroz Galvão e Camargo Corrêa quanto à inconveniência de se adotar o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi ou o Sistema de Custos Rodoviários – Sicro não têm o condão de refutar a adequação desses sistemas como fontes referenciais de custos, visto que, além de dotados de reconhecida confiabilidade, tiveram suas composições adequadas às obras em tela, levando-se em conta as reais condições em que se desenvolve o empreendimento.

41. Obviamente, tais adequações – feitas com base nos elementos apresentados pelos responsáveis e pelas empresas interessadas ou, em alguns casos, por iniciativa da própria Secob –, não foram empreendidas quando, não obstante a postura conservadora adotada pela unidade técnica, as indicações de custos foram consideradas desarrazoadas.

42. Entre as composições analisadas, destaco a que se refere aos encargos sociais incidentes sobre a mão de obra, os quais têm reflexo em todos os itens cujos preços ora são questionados. Em relação a esses custos, a Secob apontou como adequado o percentual de 141,81%, referente aos encargos sociais básicos (126,30%) e os encargos adicionais (15,51%), aí incluídos os custos com equipamentos de proteção individual – EPIs, alimentação e transportes dos operários.

43. Por sua vez, os defendentes pleitearam a aceitação de percentual de 190,31%, resultante da soma de percentuais desarrazoadamente superiores aos referenciais do Sicro, especialmente no que se refere aos encargos adicionais, sem que justificativas plausíveis fossem apresentadas. Como exemplo, cito o percentual de 22,29% defendido para o cálculo de despesas com transporte dos trabalhadores, contra 4,79% do Sicro; 34,26% de encargos adicionais com alimentação em contraposição aos 9,60% lançados na aludida tabela referencial; e 5,00% no que tange aos EPIs contra 1,12% julgado adequado no Sicro. Aplicação de percentual igualmente desarrazoado foi defendida quanto aos gastos com aviso prévio indenizado, componente dos encargos sociais diretos. Enquanto o Sicro prevê despesas da ordem de 14,13%, o consórcio aponta a existência de gastos de 22,39%.

44. Em consonância com o que defendeu a Secob, variações de custos de um empreendimento para outro certamente ocorrerão, especialmente quando se tratar de obras metroviárias, geralmente dotadas de grande complexidade. Entretanto, uma vez que foi apontado sobrepreço no contrato 014/Metrofor/1998 com base em referenciais de preço dotados de fidedignidade, a irregularidade passou a contar com presunção relativa de veracidade, somente podendo ser descaracterizado o dano ao erário dela decorrente se forem apresentados elementos de prova suficientes para tanto, aptos a demonstrar a ocorrência de gastos superiores aos adotados como referência.

45. Não foi isso, contudo, que se verificou nestes autos, eis que as construtoras e os responsáveis, a quem caberia apresentar documentação destinada a demonstrar a razoabilidade de se trabalhar com o percentual de 190,31% a título de encargos sociais, abstiveram-se, em mais de uma oportunidade, de apresentá-las. Destarte, desacompanhadas de elementos consistentes de prova, as argumentações dos

responsáveis e das empresas interessadas não merecem acolhimento, devendo-se manter o percentual de 141,81% adotados pela Secob de maneira devidamente fundamentada.

- IV -

46. Também merece destaque a análise realizada quanto ao item "operação e manutenção de canteiro do trecho subterrâneo". Previsto originalmente para ser remunerado num total de R$ 7.392.801,60 a ser desembolsado em 24 parcelas de R$ 308.033,40, atingiu, em abril/2006, R$ 22.732.864,92, representando 207,50% de acréscimo e assumindo a posição de segundo maior item remunerado, atrás apenas dos serviços de fornecimento e aplicação de armaduras.

47. À época da auditoria, a equipe técnica defendeu que o valor da verba mensal originalmente prevista para remunerar tal serviço não deveria ter sido integralmente paga ao consórcio contratado nos períodos em que houve forte redução do ritmo de execução das obras do metrô.

48. Ao se aprofundar na análise, a Secob concluiu que os indícios de superfaturamento seriam ainda maiores, haja vista o elevado e até agora injustificado percentual de 40% previsto para ser pago como BDI, demonstrando a razoável probabilidade de os serviços de manutenção do canteiro referente ao trecho subterrâneo já se encontrarem computados naquelas despesas indiretas, especificamente no item "administração local", contratado em 12,00%, sendo que o Sicro, fonte referencial amplamente aceita por esta corte de contas, adota em suas duas versões o percentual de 2,50%.

49. Em consequência, a impugnação parcial dos valores pagos por operação e manutenção de canteiro do trecho subterrâneo restou prejudicada, eis que absorvida pela duplicidade de pagamentos decorrente da sobreposição de serviços.

50. Como resultado, no que tange aos serviços em comento, manifestou-se a Secob pela existência de indícios de superfaturamento de R$ 22.732.864,92 até abril/2006, o que representou 34,74% de todo o sobrepreço apontado até aquela data, qual seja, R$ 65.438.496,62. Esse entendimento foi acolhido por este Plenário, que determinou mediante o acórdão 3.070/2008 a retenção cautelar dos valores referentes a essa e a outras irregularidades.

51. Na presente fase processual, a Secob apresentou sugestão no sentido de se desconsiderar a possível duplicidade de pagamento quanto à operação e manutenção de canteiro do trecho subterrâneo. Em respaldo a esse encaminhamento, a unidade técnica especializada apontou a possibilidade de se aprofundar a discussão do tema no âmbito da TCE que propõe instaurar, principalmente se for acolhida por este colegiado, a sugestão para que se determine à Metrofor que exija do consórcio executor do contrato 014/Metrofor/1998 a apresentação de documentos que comprovem a compatibilidade entre a realidade da obra e os custos de administração local computados no BDI, com caracterização precisa dos profissionais que embasaram o valor mensal dos encargos pagos, com respectivos salários, incluindo, ainda, detalhamento do restante dos custos que integram o serviço, vedando-se a composição sob unidade "verba" ou similar, haja vista a possibilidade de comprovação específica de todos seus componentes mediante carteiras de trabalho, contracheques, GFIP, RAIS, entre outros documentos hábeis.

52. Manifesto, desde já, minha anuência a essa proposta de encaminhamento. Não obstante a desarrazoabilidade dos esclarecimentos prestados pelos responsáveis e pelas empresas interessadas quanto ao elevado BDI praticado no contrato 014/Metrofor/1998 – o que, por si só, permitiria a este tribunal concluir definitivamente pela existência de sobreposição de serviços –, entendo que a alternativa proposta pela Secob diminui sensivelmente os riscos de paralisação das obras do Metrô de Fortaleza/CE, uma vez que, conforme dito acima, esse encaminhamento permitirá que os efeitos financeiros decorrentes

da repactuação a ser empreendida restrinjam-se à diminuição do saldo contratual em algo próximo a 5,40%.

53. Ademais, sem prejuízo à apresentação de novos esclarecimentos em sede de citação, mantém-se a possibilidade de ressarcimento do erário quanto aos superfaturamentos até aqui praticados e, principalmente, afasta-se o risco de maiores prejuízos à população de Fortaleza/CE, que há muitos anos vem sendo sacrificada com a não conclusão das obras metroviárias em comento, conforme venho destacando repetidamente.

54. Quanto ao BDI contratado, em relação ao qual não foram apresentados até o momento esclarecimentos aptos a justificar o elevado percentual praticado, entendo que o exame do tema no âmbito da presente auditoria deve ser considerado prejudicado, uma vez que, nos termos da proposta da Secob, a questão será analisada com maior profundidade no processo de TCE que a unidade técnica, com o aval deste relator, propõe instaurar. Consequentemente, resta também prejudicada a audiência determinada no subitem 9.2.1.9 do acórdão 3.070/2008-Plenário.

55. Ressalte-se que tal encaminhamento vale mais uma vez como evidência da postura conservadora assumida nesta fase processual, na medida em que se abstém de imputar débito cuja responsabilização e quantificação se encontram devidamente fundamentadas, possibilitando aos responsáveis e às empresas consorciadas que apresentem, em sede de TCE, documentos aptos a comprovar a compatibilidade entre a realidade da obra e os custos de administração local computados no BDI.

56. Outrossim, de modo a frisar a relevância do tema em comento, esclareço que se fosse considerada desde já a duplicidade de pagamentos para o item “operação e manutenção de canteiro do trecho subterrâneo” o sobrepreço ora confirmado, em valores originais (nov/1997) passaria de R$ 43.932.483,32 para R$ 51.352.711,97, considerando-se as medições efetuadas até junho/2009.

- V -

57. Outra questão relacionada ao item “operação e manutenção de canteiro do trecho subterrâneo”, diz respeito ao pagamento contínuo desses serviços mesmo à época da redução do ritmo das obras. Defendem os responsáveis e as empresas interessadas que a diminuição do ritmo de trabalho não ensejou necessariamente a minoração de gastos, visto que alguns componentes de custo não seriam proporcionais ao andamento das obras. Além disso, outros insumos teriam sido majorados nos períodos de ritmo lento, a exemplo dos gastos com segurança.

58. Não assiste razão aos defendentes. Embora não exista uma proporcionalidade direta entre a totalidade dos custos de manutenção de canteiro e o faturamento decorrente da execução das obras, necessariamente existe correlação entre tais variáveis. Em outras palavras, apesar de não ser o custo total da manutenção de canteiro diretamente proporcional à execução física das obras, não se pode olvidar que quanto mais operários no canteiro, maior será a estrutura necessária para mantê-los, a exemplo do número de encarregados e engenheiros para gerenciar tais operários, de topógrafos e apontadores nas frentes de trabalho e de veículos destinados à movimentação das equipes.

59. Ademais, pertinente destacar que demonstrativos dos custos efetivamente incorridos nos períodos de redução da velocidade de execução das obras civis do metrô poderiam ter sido apresentados mediante documentação idônea correspondente aos meses de menor movimentação. Não obstante essa possibilidade probatória – expressamente mencionada no subitem 9.2.2 do acórdão 3.070/2008-Plenário – , os responsáveis e as empresas consorciadas juntaram aos autos apenas os demonstrativos referentes aos meses de maior mobilização.

60. Destarte, ratifico a análise realizada pela Secob às fls. 2.001/2.032 do vol. 10, contra a qual não foram apresentados elementos suficientes para desqualificá-la, análise esta que também tratou de aferir a adequabilidade dos custos incorridos com "operação e manutenção de canteiro do trecho subterrâneo". Como resultado, chega-se aos valores referenciais de R$ 245.077,48 para os meses em que foi mantido o ritmo normal de execução e R$ 175.134,89/mês considerando a obra em ritmo lento. Em ambos os casos, constatou-se sobrepreço, haja vista os pagamentos terem sido efetuados com base no custo mensal fixo de R$ 308.033,40.

61. Mais uma vez destaco o perfil conservador da análise empreendida pela Secob, que adotou, com relação ao item de custo em comento, "praticamente todos os coeficientes de consumo de materiais propostos pelo Metrofor (exceto o consumo da energia elétrica)", segundo consignou a própria Secob à fl. 2.031 do vol. 10.

- VI -

62. Item igualmente relevante na presente apuração se refere ao fornecimento, corte, dobragem e colocação de armadura. Em valores originais, o sobrepreço apurado pela Secob atingiu a quantia de R$ 7.602.784,37, considerando-se as medições efetuadas até junho/2009. Trata-se do item com maior representatividade nos prejuízos ora apurados.

63. Enquanto a Secob chegou ao preço unitário de R$ 1.675,45 por tonelada, os defendentes apresentaram argumentos tendentes a demonstrar a razoabilidade de se aceitar como preço de referência o valor de R$ 2.425,66/t, evidenciando a regularidade do preço contratado de R$ 2.160,00/t.

64. Em síntese, as empresas consorciadas pugnaram pela revisão do custo unitário adotado pela Secob com relação ao quilograma de aço CA-50 – R$ 0,78 –, visto que tal custo se refere exclusivamente ao fornecimento do material, sem considerar os gastos com corte e dobra. Nessas condições, o custo do item "fornecimento, corte, dobragem e colocação de armadura" chegaria a R$ 1,27/Kg, resultante da soma do preço apurado pela Secob de R$ 0,78/Kg de aço fornecido com os R$ 0,49 supostamente gastos com o corte e a dobra de cada quilograma do material adquirido, soma esta que evidenciaria a adequabilidade do custo de R$ 1,08/Kg contratado para o insumo "fornecimento, corte e dobra de aço CA-50".

65. Pleiteou-se também a inclusão dos gastos efetuados com transporte, considerando-se os encargos sociais de 190,31% defendidos pelo consórcio.

66. Novamente, acolho **in totum** as conclusões da Secob, que considerou procedentes apenas parte das alegações apresentadas nesta fase processual.

67. De fato, segundo sustentou a unidade técnica, considerando que a planilha orçamentária contratada contemplou item específico para "transporte, montagem e remoção de máquinas, incluindo mobilização e desmobilização de pessoal", entende-se que a carreta de 30 toneladas especificada na referida composição é suficiente para atender a necessidade de transporte do aço, não sendo necessário um segundo veículo de carga desse porte.

68. Outrossim, igualmente impertinente a inclusão de R$ 0,49 na composição de custos em decorrência do que teria sido gasto com corte e a dobra de cada quilograma de aço fornecido.

69. Partindo do pressuposto – confirmado pelo próprio consórcio – de que existe a possibilidade de o distribuidor de aço fornecê-lo cortado e dobrado, verificou-se em pesquisa a periódico especializado – revista Construção Mercado – que a relação entre os custos do serviço industrializado de corte e dobra do aço e o mesmo serviço realizado no canteiro de obras é da ordem de 9%.

70. Diante disso, a unidade técnica somou esse percentual ao custo anteriormente por ela defendido, chegando ao valor de R$ 1.675,45/t para o item "Armadura – fornecimento, corte, dobragem e colocação".

71. Mais uma vez deve ser dado destaque ao perfil conservador adotado pela Secob, mostrando-se oportuno colacionar abaixo o seguinte excerto, extraído do parecer por ela elaborado e transcrito no relatório que precede este voto:

"110. Tal procedimento [adoção do percentual de 9% para custear o serviço de corte e dobra industrializados do aço CA-50] se torna extremamente conservador, se considerado o apresentado pelo Guia de Ferro e Aço (fls. 145, anexo 76):

'(...) o custo do serviço em média é de 3% em relação ao preço do kg de aço. O custo é maior quanto menores forem as bitolas do aço vergalhão utilizadas no projeto, pois o total de aço, em kg, consumido no projeto é menor. A variação é de 5% a 2,5% aproximadamente.'

111. Outra constatação de prudência nos critérios adotados para referenciar os preços do aço refere-se a desconsideração dos descontos obtidos pelas construtoras com fornecedores em relação aos preços pesquisados no mercado. Esses abatimentos naturalmente ocorrem em função da negociação, das quantidades e freqüência de compra, da fidelidade e forma de pagamento adotados pelas empresas.

112. O custo do fornecimento do aço, sem o serviço de corte e dobra, de R$ 0,78/kg, obtido do 'SICRO1', representa o preço de balcão, livre de qualquer tipo de descontos ou barganha comumente negociados com os fornecedores do insumo. Ou seja, o acréscimo de 9% ao serviço é possível de ser compensado com os descontos notoriamente praticados no mercado. Sobre essa realidade, a publicação 'Guia da Construção', da editora PINI, periodicamente apresenta interessante pesquisa, na qual tabula os valores com descontos obtidos pelas construtoras e os compara com as cotações da PINI (fls. 146/149).

113. É sabido que, na busca de se minimizar ainda mais os custos dos insumos, além das rotineiras negociações citadas, as construtoras têm encontrado guarida nas cooperativas de compras 'COOPERCON', em funcionamento em diversos estados brasileiros, conforme reportagens às fls. 150/151, anexo 76. De qualquer forma, conservadoramente, tais descontos foram desconsiderados."

- VII -

72. Encerradas as considerações que tinha a fazer acerca da análise empreendida pela Secob quanto ao sobrepreço em apuração, passo a me dedicar ao exame de algumas questões suscitadas nos autos com relação às retenções de valores determinadas pelo acórdão 3.070/2008-Plenário e à consequente repactuação decorrente da confirmação parcial de sobrepreço ora empreendida.

73. No que tange ao pedido de "revisão da medida cautelar" determinada pelo acórdão 3.070/2008-Plenário, extrai-se do expediente de fls. 1/5 do anexo 70 a intenção da Metrofor em obter deste tribunal de contas autorização para que as retenções cautelares sejam postergadas para os últimos pagamentos a serem efetuados, sem prejuízo da oportuna substituição dessas retenções pelas garantias previstas no art. 56 da Lei 8.666/1993.

74. Considerando a proposta ora apresentada no sentido de basear a repactuação somente nos potenciais prejuízos que poderiam vir a se consumar durante a execução do saldo remanescente do contrato 014/Metrofor/1998 – deixando para ser tratado em sede de TCE o dano consumado até o momento –, somada à redução do sobrepreço apontado no referido contrato, verifico não mais subsistir a principal circunstância fática invocada como fundamentação do pedido em exame, qual seja, grande monta dos valores a serem descontados das próximas faturas, o que estaria comprometendo o fluxo de

caixa do consórcio interessado. Necessário frisar ainda que a crise mundial iniciada ao final de 2008 não tem mais os mesmos reflexos negativos sobre o sistema financeiro do Brasil, fragilizando por conseguinte a alegação de que estariam demasiadamente elevados os custos das garantias alternativamente aceitas pelo acórdão 3.070/2008-Plenário.

75. Destarte, tendo em vista a mudança de cenário decorrente, em especial, das alternativas de proteção ao erário que ora se propõe adotar, entendo que o pedido de "revisão da medida cautelar" deve ser considerado improcedente.

- VIII -

76. Quanto ao pedido formulado pela Metrofor para que este tribunal confirme suas conclusões acerca da abrangência da medida cautelar que lhe fora determinada, a princípio poderia se falar em perda de objeto, uma vez que a repactuação que ora se propõe determinar incidirá sobre cada item contratado com sobrepreço – todos concernentes a obras civis –, não mais persistindo o caráter geral da retenções cautelares até agora efetuadas no âmbito do contrato 014/Metrofor/1998.

77. No entanto, é preciso lembrar que enquanto não for efetivada a repactuação daquela avença será necessário manter a retenção de valores. Em vista disso, passo a analisar o mencionado pedido.

78. Extrai-se do expediente de fl. 1 do anexo 71, que no entendimento daquela companhia metroviária a retenção "alcança tão-somente os pagamentos correspondentes às Obras Civis", de maneira a não incidir sobre a "parte correspondente a Material Rodante e Sistemas Fixos" do contrato 14/Metrofor/1998.

79. Com as vênias de estilo por dissentir, não assiste razão à Metrofor quanto à interpretação dada ao acórdão 3.070/2008-Plenário, em especial a seu subitem 9.1.2, do qual se depreende que as retenções devem ser efetuadas "em parcelas proporcionais ao **saldo contratual**, ou seja, de cada parcela a ser paga, deverá ser descontado o percentual que o superfaturamento total estimado ainda não retido representa frente ao **saldo contratual**". (destaques não constam no original)

80. Aliás, não poderia ser diferente, uma vez que, segundo ressaltou a Secob anteriormente à prolação do acórdão 3.070/2008-Plenário, "as **obras civis** apresentavam, até fevereiro de 2008, avanço físico acumulado de 68,1%, valor contratado de R$ 363.137.398,00 e saldo de R$ 40.396.000,00" (fl. 2.069 do vol. 10, negrito consta no original), circunstância esta que evidencia, a princípio, a necessidade de as retenções incidirem sobre os valores atinentes a material rodante e sistemas fixos.

81. Por outro lado, deve-se ressalvar a hipótese de eventual alteração contratual, posterior a fevereiro/2008, ter modificado esse panorama, de modo a sustentar a afirmação da Metrofor no sentido de que "o saldo contratual correspondente a obras civis é suficiente para cobrir o valor total da retenção devidamente corrigido." (fl. 1, **in fine**, anexo 71) Ao que tudo indica, esse incremento no saldo contratual decorreu da assinatura do 11º termo aditivo ao contrato 014/Metrofor/1998.

82. Some-se a isso a diminuição do percentual a ser glosado nas próximas faturas, haja vista a redução do sobrepreço em vista das novas justificativas apresentadas e o modelo de repactuação sugerido pela Secob combinado com a instauração de TCE.

83. Nessas condições, não vejo óbices a que se permita à Metrofor que, enquanto não se formalizar a repactuação do contrato 014/Metrofor/1998 nos termos determinados no presente julgamento, desconsidere os valores atinentes a material rodante e sistemas fixos para fins de cálculo das quantias a serem retidas.

84. Friso, no entanto, que essa possibilidade de cálculo não isenta os responsáveis de se cercarem dos cuidados necessários à boa guarda e ao bom emprego dos recursos públicos federais destinados ao

material rodante e aos sistemas fixos, especialmente em decorrência das dificuldades contratuais relatadas nos autos no que tange ao material rodante, cuja responsabilidade pelo fornecimento recai sobre o Consórcio QGCC, em especial sobre a empresa Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda.

- IX -

85. Necessário ainda tecer algumas considerações no que respeita ao reflexo deste julgamento sobre o contrato 014/Metrofor/1998.

86. Desde o implemento das retenções cautelares determinadas pelo acórdão 3.070/2008-Plenário, as empresas consorciadas, especificamente as duas encarregadas da execução das obras civis do Metrô de Fortaleza/CE, Construtoras Queiroz Galvão e Camargo Corrêa, vêm questionando a decisão desta corte de contas, alegando em especial que os princípios da segurança jurídica e do **pacta sunt servanda** estariam sendo violados na medida em que as empresas consorciadas foram obrigadas a assumir condições contratuais distintas das originalmente acordadas, com alteração unilateral do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em suposta afronta aos arts. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e 58, inciso I e § 1º, da Lei 8.666/1993.

87. Inicialmente, importa esclarecer às empresas interessadas que a retenção de valores em caráter cautelar por determinação do TCU, ao contrário do que sustentam, não lhes possibilita lançar mão do art. 77 da Lei 8.666/1993 para fins de rescisão contratual, até porque o art. 80, inciso IV, do citado diploma legal, mostra que tal retenção representa medida exorbitante posta à disposição da Administração Pública em caso de prejuízos causados ao erário. Diga-se o mesmo – aliás, com mais razão – no que tange à repactuação que se propõe determinar na presente fase processual, em que, garantidos a ampla defesa e o contraditório, os indícios de sobrepreço suscitados pela Secob foram parcialmente confirmados após consistente exame.

88. Embora o mencionado art. 80, inciso IV, aplique-se a hipóteses de rescisão de contrato determinada por ato unilateral e escrito da Administração, esse dispositivo demonstra que o princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, tantas vezes invocado pelas empresas consorciadas, deve ser interpretado em conjunto com os demais princípios que regem a Administração Pública, em especial os da legalidade, da economicidade, da vedação ao enriquecimento sem causa, e da indisponibilidade do interesse público.

89. Em outras palavras, no âmbito dos contratos administrativos, a garantia de manutenção da vontade das partes, mesmo com relação às condições econômico-financeiras pactuadas, não possui caráter absoluto, haja vista existir, nos termos do art. 78, inciso XII, c/c os arts. 79, inciso I, e 80, inciso IV, da Lei 8.666/1993, a possibilidade de rescisão determinada por ato unilateral da Administração Pública em face do interesse público assente, **verbi gratia**, na constatação de superfaturamento, sem prejuízo à retenção de valores até o limite do dano causado à Administração.

90. Importante destacar que a retenção de valores mencionada acima foi posta à disposição do **Poder Público** para os caso de eventual rescisão contratual unilateralmente imposta em que reste configurado, por exemplo, prejuízo ao erário. Destarte, não vislumbro possibilidade jurídica ou mesmo lógica hermenêutica que ampare a tese sustentada pelas construtoras Queiroz Galvão e Camargo Corrêa no sentido de que a modificação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato 014/Metrofor/1998 em decorrência da retenção de valores determinada nestes autos caracterizaria motivo suficiente para que o consórcio contratado, lançando mão do art. 77 da lei de licitações e contratos administrativos, considerasse rescindido o ajuste. Mesmo raciocínio se aplica na defesa da possibilidade de esta corte de

contas determinar seja efetuada repactuação contratual na hipótese em que restar configurada a prática de sobrepreço.

91. Raciocinar nos termos defendidos pelas empresas consorciadas, tornaria incompatíveis os comandos contidos nos arts. 77 e 80 em comento, na medida em que a necessária readequação das condições econômico-financeiras do contrato decorrente da constatação de superfaturamento poderia ser invocada ao mesmo tempo pela contratada (art. 77) e pela contratante (art. 78, inciso XII) como causa de rescisão contratual.

92. Ademais, conforme consignado no parecer da Secob, mais precisamente à fl. 3.217 do vol. 16, a impugnação dos valores contratados, apesar de aparentemente contrária ao princípio **pacta sunt servanda**, é proveniente da própria ilegalidade da proposta. Ao apresentar à Administração Pública um preço acima dos praticados no mercado, desconstitui-se o elemento basilar de boa-fé presumida no negócio jurídico. Acrescente-se a isso a mácula à função social do contrato e o consequente enriquecimento ilícito proveniente daquele preço viciado.

93. Quanto à segurança jurídica tantas vezes apontada como supostamente violada pelo acórdão 3.070/2008-Plenário, entendo que a avaliação de eventual afronta não deve se pautar exclusivamente na proposta de preços vencedora do certame. Antes disso, a licitante deve se inteirar das regras aplicáveis aos contratos firmados com o Poder Público, entre elas o princípio da indisponibilidade do interesse público, consubstanciado na necessidade de observância aos preços de mercado e insculpido, entre outros nos arts. 15, § 6º, e 43, inciso IV, da lei de licitações e contratos administrativos.

94. Tal entendimento, frise-se, não vai de encontro ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal – que fala em manutenção das "condições efetivas da proposta" –, eis que esse dispositivo deve ser interpretado em conjunto com os demais princípios constitucionais aplicáveis ao caso em foco, em especial com os da economicidade, da indisponibilidade do interesse público e da vedação ao enriquecimento sem causa ou do justo pagamento, previstos na Carta Magna por exemplo em seus arts. 5º, inciso XXIV, 40, § 10, no § 5º de seu art. 37 e no próprio inciso XXI desse dispositivo.

- X -

95. No que respeita ao memorial apresentado pelo consórcio contratado para execução do contrato 014/Metrofor/1998 (fls. 3.281/3.287, vol. 16), adianto que os argumentos nele contidos não se mostraram capazes de suscitar quaisquer dúvidas quanto à adequabilidade do encaminhamento que ora proponho adotar.

96. Primeiramente, esclareço às empresas interessadas que, contrariamente ao que defendem, o pedido de redução da velocidade média de transporte, de 40Km/h para 25Km/h, foi integralmente acatado pela Secob, não procedendo, portanto, a alegação de que "de forma surpreendente, a SECOB manteve inalterada a velocidade dos caminhões que realizavam o transporte comercial".

97. Quanto à comparação feita entre os pareceres da Secex/CE e da Secob, entendo que a divergência verificada não caracteriza, segundo sustentam as defendentes em seu memorial, indícios de dúvida aptos a exigir o afastamento do débito apurado, não havendo que se falar em afronta ao princípio **in dubio pro reo**.

98. Corroborando esse raciocínio, reforço a afirmação que fiz no item 4 deste voto, de que o não acolhimento da proposta formulada pela Secex/CE decorre do fato de as conclusões lançadas na instrução de fls. 2.698/3.061 dos volumes 13, 14 e 15 quanto ao sobrepreço em comento, integralmente acolhidas pelo corpo dirigente daquela unidade técnica, não estarem acompanhadas da necessária fundamentação, ressalvados alguns poucos itens em relação aos quais foram apresentadas pequenas considerações,

insuficientes por si sós, a meu ver, para respaldar as confirmações e os afastamentos de sobrepreço propostos pela secretaria regional, principalmente se for sopesada a complexidade das questões suscitadas tanto pela Secob quanto pelos defendentes.

99. Igualmente impertinente a alegada insuficiência do tempo de que dispôs a Secob para analisar questão tão complexa. Em meu entendimento, a equipe técnica envolvida no exame do presente feito, sem perder de vista a celeridade requerida no caso em tela, manteve a qualidade inerente aos trabalhos desta casa.

100. Finalmente, com relação ao argumento de que o reduzido percentual de sobrepreço apontado nesta fase processual pela Secob não caracterizaria irregularidade, verifica-se que os 7,5% informados no memorial não condizem com a realidade, uma vez que o sobrepreço confirmado na presente assentada é da ordem de 20,33%, segundo mencionado no item 26 deste voto, do qual consta ainda esclarecimentos destinados a afastar possíveis interpretações equivocadas ante a diferença de percentuais relativos ao sobrepreço (20,33%) e aos efeitos financeiros da repactuação que ora se propõe determinar (5,40%).

- XI -

101. Como últimas ponderações, acrescento alguns encaminhamentos à proposta da Secob.

102. Primeiramente, ressalto a necessidade de se determinar à Metrofor que tome as providências a seu alcance tendo em vista o pedido formulado pelas construtoras Queiroz Galvão e Camargo Corrêa ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, nos autos do agravo de instrumento 99827-CE, no sentido de serem eximidas da obrigação de dar continuidade à execução do contrato 014/Metrofor/1998 nas condições impostas por este tribunal de contas.

103. Conforme registrado alhures, antes de decidir sobre o pleito, o magistrado entendeu necessário ouvir as partes agravadas e solicitar informações ao juiz **a quo**. Informações obtidas no sítio do TRF/5ª Região às 12h35 do dia anterior ao do presente julgamento dão conta de que já foram apresentadas contra-razões, não havendo contudo evidências de que alguma decisão tenha sido proferida (fls. 3.288/3.291, vol. 16).

104. Nessas circunstâncias, mostra-se necessário levar ao conhecimento daquele juízo, com a celeridade que o caso requer, os termos do presente acórdão, especialmente se for considerado que, caso acolhida minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado, não mais subsistirão as principais circunstâncias fáticas nas quais se basearam as construtoras Queiroz Galvão e Camargo Corrêa nos autos do agravo em comento, quais sejam, a suposta grande monta dos valores retidos e a ausência de pronunciamento definitivo posterior à análise das justificativas apresentadas pelas referidas empresas.

105. Igualmente necessário que a determinação sugerida acima, dirigida à Metrofor, seja levada ao conhecimento da Advocacia-Geral da União e da Consultoria Jurídica do TCU, para que tomem as providências que lhes caibam.

106. Pertinente ainda juntar cópia do presente acórdão ao TC-007.790/2009-1, haja vista estar sendo analisado naqueles autos o 11º termo aditivo ao contrato 014/Metrofor/1998, aditivo este que também será objeto de exame no âmbito da TCE cuja instauração ora se propõe, especialmente em razão da possibilidade de ocorrência de "jogo de planilha".

107. Por fim, não poderia deixar de registrar o empenho dos dirigentes e da equipe técnica da Secob que se engajaram no exame de mérito do sobrepreço em debate. Agradeço em especial aos auditores federais de controle externo encarregados da instrução do feito, os quais, conforme frisei acima, sem perder de vista a celeridade requerida no caso em tela, mantiveram a qualidade inerente aos trabalhos elaborados nesta casa.

Ante o exposto, com os ajustes necessários frente às considerações lançadas acima, adoto a proposta de encaminhamento formulada pela Secob e voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este colegiado.

Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2009.

AROLDO CEDRAZ
Relator

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 008.122/2006-9 (com 16 volumes e 76 anexos em 133 volumes).
Apensos: 014.814/2007-9 (com 1 volume e 3 anexos) e 006.925/2008-1 (com 5 anexos).
Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.
Entidades: Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU e Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – Metrofor.
Interessado: Congresso Nacional.

DECLARAÇÃO DE VOTO

O eminente Relator deste feito, Ministro Aroldo Cedraz, em sua proposta de Acórdão, termina por sugerir a adoção de medida inovadora na condução do presente processo em que se examinam irregularidades verificadas nas obras de Implantação do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza. Segundo ela, em linhas gerais, o Tribunal determinará:

I – a instauração de tomada de contas especial para fazer frente aos prejuízos provavelmente já incorridos na execução do Contrato 014/Metrofor/1998, até a data desta sessão;
II – à Metrofor que promova a repactuação do citado contrato, com vista a reduzir os preços de 42 itens em que se observaram sobrepreço.

Anoto, a esse respeito, que a jurisprudência do Tribunal, no passado recente, caminhou no sentido de condicionar, em caráter cautelar, a continuidade de obras à retenção de valores nos pagamentos vincendos ou à prestação de garantias para fazer frente ao sobrepreço apurado. Em seguida, no mérito, com base no art. 71, IX, da Constituição Federal, assina-se prazo para que a Administração Pública firme aditivo contratual estabelecendo novos preços para o futuro e, em relação ao superfaturamento já incorrido, preveja seu abatimento nas parcelas vincendas ou a execução das garantias prestadas. Um dos motivos que levou o Tribunal a utilizar essa solução foi justamente a dificuldade de obter o ressarcimento dos prejuízos apurados por meio de tomada de contas especial.

O eminente Relator, conforme registrou em seu Voto, busca aumentar a probabilidade de continuidade da obra sob exame. Observo, porém, que a instauração de tomada de contas especial para apurar danos já incorridos terá como dificuldade a identificação dos gestores responsáveis pelo dano, se é que existem. Como se sabe, nessa hipótese, a apenação da empresa contratada só pode se dar em solidariedade com agentes públicos. Além disso, como já dito anteriormente, a efetividade desse instrumento na reparação de prejuízos incorridos pelo Poder Público é menor que aquela obtida por meio das retenções anteriormente referidas.

Quanto ao caso concreto, acrescento que, mesmo a alternativa sugerida pelo Sr. Relator tem baixa possibilidade de êxito. Isso porque o Consórcio contratado, em face da retenção cautelar de apenas parte do prejuízo apurado (R$ 32.392.754,38), requereu, em juízo, a rescisão do contrato, o que mostra a baixa propensão do Consórcio a admitir a repactuação sugerida. Além disso, a proposta do relator exige do Consórcio a celebração de aditivo contratual em que seriam expurgados os excessos nos preços em itens da obra. Com isso, estaria ele, de certa forma, reconhecendo a existência do sobrepreço, matéria que será objeto de discussão no âmbito da citada tomada de contas especial. Além de sua pequena possibilidade de surtir efeitos concretos, essa solução terá outras implicações.

Observo, adicionalmente, que a proposta do Relator configura precedente relevante e pode representar retrocesso na jurisprudência recente desta Corte. Lembro que estatística elaborada pela SECOB aponta para economia da ordem de R$ 2 bilhões, em razão da atuação do Tribunal nos processos de fiscalização de obra no exercício de 2008. Esse número reflete o acerto da estratégia ordinariamente adotada pelo Tribunal nos processos que apuram sobrepreço em contratos que se encontram em execução. A alternativa contida na proposta do eminente Relator estimulará outras empresas que tenham causado dano ao erário a obterem tratamento similar ao proposto pelo Relator.

É bem sabido que os precedentes não condicionam, de forma categórica, as decisões futuras desta Corte. No âmbito da fiscalização de obras, porém, uma solução distoante da jurisprudência recente desta Corte termina criando incerteza indesejável. Por todos esses motivos, considero que o Tribunal deva adotar, no caso concreto, solução alinhada à citada jurisprudência dominante.

Assim sendo, proponho, em linhas gerais, que o Tribunal:

I - assine prazo de 60 (sessenta) dias para que a Metrofor celebre com o Consórcio contratado termo aditivo ao Contrato 014/Metrofor/1998, com o intuito de:

I.I - adequar, em relação aos pagamentos futuros, o preço dos itens da obra que apresentaram valor excessivo aos preços de mercado, conforme avaliação efetuada pela SECOB;

I.II - prever o desconto nos pagamentos futuros de quantia equivalente ao prejuízo já incorrido, correspondente ao excesso nos preços de itens já executados, não coberto pelas retenções já implementadas;

II - Na hipótese de não haver celebração do aditivo mencionado no tópico anterior deste Voto:

II.I - determinar à Metrofor que adote providências no sentido de promover a anulação do contrato em tela;

II.II - converter o presente processo em tomada de contas especial, com intuito de especificar o dano apurado e identificar os responsáveis por sua consumação.

Ante o exposto, com as vênias de estilo, Voto no sentido de que seja adotada a deliberação acima enunciada que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

BENJAMIN ZYMLER

Ministro

ACÓRDÃO Nº 2450/2009 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.122/2006-9 (com 16 volumes e 76 anexos em 133 volumes).
1.1. Apensos: 014.814/2007-9 (com 1 volume e 3 anexos) e 006.925/2008-1 (com 5 anexos).
2. Grupo II – Classe V – Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Entidades: Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU e Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – Metrofor.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Secob e Secex/CE.
8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Aroeira Sales (OAB/DF 28.108), André Luiz Pinheiro Guimarães (OAB/DF 8.108), Felipe Barreira Uchôa (OAB/CE 12.639), Francisco de Freitas Ferreira (OAB/MG 89.353), Franklin Viana Moreira, (OAB/CE 3.179), Jonas Cecílio (OAB/DF 14.344), José Aurilo Cavalcante Lima (OAB/CE 2.694), Laysa Maria Viana de Albuquerque (OAB/CE 10.602), Luciana Mendes Lobo (OAB/CE 18.266), Marcelo Memória (OAB/CE 14.407), Maria Eliane Farias Freire (OAB/CE 6.157), Rodolfo Licurgo (OAB/CE 10.144), Sávio Carvalho Cavalcante (OAB/CE 16.215), Thatiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27.154), Valmir Pontes Filho (OAB/CE 2.310) e outros arrolados às fls. 2.386/2.387 do vol. 11, 2.489/2.490, 2.494/2.499 e 2.511 do vol. 12, 6 do anexo 70 e 10/11 do anexo 71.
8.1. Interessada em sustentação oral: Patrícia Guércio Teixeira Delage (OAB/MG 90.459).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria efetuado pela Secex/CE, no âmbito do Fiscobras/2006, junto à Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – Metrofor com vistas a fiscalizar a execução das obras alusivas à implantação do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza/CE.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. no que se refere ao sobrepreço tratado nos presentes autos, acolher parte das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, assim como dos esclarecimentos prestados pelas empresas reunidas em consórcio para a execução do contrato 014/Metrofor/1998;

9.2. considerar improcedente o pedido de “revisão da medida cautelar” formulado pela Metrofor, haja vista a mudança de cenário decorrente, em especial, da alternativa de proteção ao erário ora adotada;

9.3. permitir que a Metrofor, a seu critério, enquanto não se formalizar a repactuação do contrato 014/Metrofor/1998 nos termos determinados no subitem 9.5.1 deste acórdão, desconsidere, para fins de cálculo das quantias a serem retidas, os valores atinentes a material rodante e sistemas fixos, sem prejuízo à adoção dos cuidados necessários à boa guarda e ao bom emprego dos recursos públicos federais destinados no âmbito do contrato 014/Metrofor/1998 àqueles itens, principalmente em decorrência das dificuldades contratuais relatadas nos autos no que tange ao material rodante, cuja responsabilidade pelo fornecimento recai sobre o Consórcio QGCC, em especial sobre a empresa Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda.;

9.4. considerar prejudicada a audiência determinada no subitem 9.2.1.9 do acórdão 3.070/2008-Plenário, visto que o exame da irregularidade a que se refere será empreendida na tomada de contas especial cuja instauração ora se determina;

9.5. determinar à Metrofor que:

9.5.1. no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência do presente acórdão, firme novo aditivo ao contrato 014/Metrofor/1998 de maneira a limitar, para pagamentos futuros, os preços dos 42 itens objeto de análise de sobrepreço aos valores de referência lançados às fls. 18/19 do anexo 76, encaminhando a este tribunal cópia do termo de aditamento;

9.5.2. até que se assine o novo termo aditivo mencionado acima, tome como parâmetro de cálculo para as próximas faturas os preços de referência a que se refere o subitem precedente, retendo as diferenças porventura verificadas, sem prejuízo à possibilidade de substituição da retenção de pagamentos por seguro-garantia ou fiança-bancária que atenda aos requisitos descritos no subitem 9.1.3 do acórdão 3.070/2008-Plenário;

9.5.3. abstenha-se de incluir no cálculo da repactuação e das retenções que eventualmente a precedam os valores relacionados aos pagamentos indevidos efetuados anteriormente ao presente acórdão, os quais serão tratados em processo de tomada de contas especial, nos termos definidos no subitem 9.6 infra;

9.5.4. exija do consórcio executor do contrato 014/Metrofor/1998 que, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência desta deliberação, apresente documentos que comprovem a compatibilidade entre a realidade da obra e os custos de administração local computados no BDI, com caracterização precisa dos profissionais que embasaram o valor mensal dos encargos pagos, com respectivos salários, incluindo, ainda, detalhamento do restante dos custos que integram o serviço, vedando-se a composição sob unidade "verba" ou similar, haja vista a possibilidade de comprovação específica de todos seus componentes mediante carteiras de trabalho, contracheques, GFIP, RAIS, entre outros documentos hábeis;

9.5.5. com relação aos documentos a que se refere o subitem anterior, encaminhe-os a este tribunal em 5 (cinco) dias contados do término do prazo dado ao aludido consórcio, para serem juntados à tomada de contas especial cuja instauração ora se determina;

9.5.6. até o julgamento final do mérito da referida tomada de contas especial, mantenha as retenções, seguros garantias e fianças bancárias até agora implementadas, inclusive aquelas decorrentes do cumprimento ao subitem 9.5.2 supra;

9.5.7. com a celeridade que o caso requer, tome as providências cabíveis com relação ao agravo de instrumento 99827-CE interposto pelas construtoras Queiroz Galvão e Camargo Corrêa junto ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em que pleiteiam sejam eximidas da obrigação de dar continuidade à execução do contrato 014/Metrofor/1998 nas condições impostas por este tribunal de contas;

9.5.8. ao dar cumprimento ao subitem anterior, atente principalmente ao fato de que não mais subsistem, com a prolação do presente acórdão, as principais circunstâncias fáticas nas quais se basearam as construtoras Queiroz Galvão e Camargo Corrêa nos autos do agravo em comento, quais sejam, a suposta grande monta dos valores retidos e a ausência de pronunciamento definitivo posterior à análise das justificativas apresentadas pelas referidas empresas;

9.6. determinar a constituição de processo apartado de tomada de contas especial, mediante extração de cópia integral dos presentes autos, encaminhando-o à Secob para que:

9.6.1. com base nos preços de referência lançados às fls. 18/19 do anexo 76 destes autos, quantifique os prejuízos incorridos no âmbito do contrato 014/Metrofor/1998, referentes aos pagamentos efetuados até a prolação do presente **decisum**;

9.6.2. verifique a ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro no contrato 014/Metrofor/1998 decorrente da eventual ocorrência de "jogo de planilhas" após a assinatura de aditivos contratuais;

9.6.3. após transcorrido o prazo dado à Metrofor para atendimento ao subitem 9.5.5 supra, verifique se há nos autos justificativas plausíveis quanto ao percentual de BDI adotado no contrato 014/Metrofor/1998, manifestando-se sobre eventual sobrepreço decorrente, inclusive, da adoção de BDI para remuneração de fornecimento de materiais que, a princípio, deveria ter sido diferenciado do BDI aplicado aos serviços de engenharia em geral;

9.6.4. uma vez quantificado o débito, promova a apuração de responsabilidades e a respectiva citação dos envolvidos;

9.7. determinar à Secex/CE que acompanhe o andamento das obras alusivas à implantação do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza/CE, mormente no que concerne a eventuais modificações de projetos e assinaturas de novos termos aditivos e ao cumprimento desta deliberação;

9.8. encaminhar cópia do presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam:

9.8.1. à Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informando-a de que, com relação ao contrato 014/Metrofor/1998, respectivo à implantação do trecho sul do Sistema de Trens Urbanos de Fortaleza/CE, apesar das falhas detectadas, não se mostra recomendável, no momento, o bloqueio de recursos orçamentários para o empreendimento em tela, haja vista a adoção de medidas destinadas a resguardar o erário federal;

9.8.2. ao Ministério das Cidades, à Companhia Brasileira de Trens Urbanos e ao Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Ceará;

9.8.3. à Advocacia-Geral da União e à Consultoria Jurídica do TCU, juntamente com cópia dos elementos de fls. 2.676/2.697 do vol. 13, para que adotem as medidas que julgarem necessárias em complemento às determinações contidas nos subitens 9.5.7 e 9.5.8 deste **decisum**;

9.9. dar ciência dos termos do presente acórdão aos responsáveis ouvidos em audiência acerca do sobrepreço tratado nestes autos, assim como ao consórcio contratado para a execução das obras do Metrô de Fortaleza/CE, esclarecendo-lhes que, não obstante o caráter meritório da decisão ora proferida, os custos, quantitativos e composições apresentados pelos responsáveis e pelo consórcio em relação aos quais houve aceitação por parte da Secob sem maiores questionamentos poderão ser alvo de nova aferição no processo de tomada de contas especial cuja instauração ora se determina;

9.10. tendo em vista a possibilidade de se constatar, no âmbito da tomada de contas especial cuja instauração ora se determina, a ocorrência de "jogo de planilha" decorrente, entre outros, da assinatura do 11º termo aditivo ao contrato 014/Metrofor/1998, juntar cópia do presente acórdão, assim como do relatório e voto que o precedem, ao TC 007.790/2009-1, cujo relatório de auditoria, referente ao Fiscobras/2009, indica que o referido termo aditivo consta do escopo daquela fiscalização;

9.11. restituir os presentes autos ao relator **a quo** para que seja dado prosseguimento ao feito.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2450-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e José Jorge.

13.3. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.4. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Grupo II - Classe II – Plenário.
TC-018.213/2009-3.
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.
Unidades jurisdicionadas: Banco do Brasil S.A. (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF).
Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em face da Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 76/2009, formulada pelo senhor Deputado Federal Ronaldo Caiado (Ofício nº 320/2009/CFFC-P, de 6/8/2009).
Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.
Sumário: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AUDITORIA PARA EXAMINAR A LEGALIDADE, A LEGITIMIDADE E A ECONOMICIDADE DOS ATOS PRATICADOS COM BASE NA LEI Nº 11.908/2009. TEMA INCLUÍDO NO ESCOPO DE FISCALIZAÇÕES EM CURSO NO TCU. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE AUDITAGEM ESPECÍFICA, ANTE O PLANO DE EXECUÇÃO E A METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO PREVIAMENTE DEFINIDOS PELO ÓRGÃO REQUERENTE. ATENDIMENTO. IMEDIATA INCLUSÃO DA AUDITORIA REQUERIDA NO PLANO DE FISCALIZAÇÃO EM ANDAMENTO. CIÊNCIA ÀS AUTORIDADES INTERESSADAS.

RELATÓRIO

Adoto como parte integrante do relatório a instrução de fls. 15/17, elaborada no âmbito da 2ª Secretaria de Controle Externo (2ª SECEX), com os ajustes de forma que julgo necessários:

"Trata-se da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) nº 76/2009, encaminhada a esta Corte pelo senhor Deputado Federal Sílvio Torres, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, mediante a qual aquele colegiado do Legislativo solicita auxílio do TCU na fiscalização e controle dos atos praticados pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal, com base na Lei nº 11.908, de 2009.

2. Ao realizarmos o exame de admissibilidade, verificamos que a matéria é de competência do Tribunal, pois cuida de fiscalização de natureza contábil, financeira, operacional e patrimonial em unidades sob sua jurisdição – Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, conforme inciso II do art. 1º, c/c os incisos I e III do art. 5º do Regimento Interno do TCU. Além disso, o solicitante tem legitimidade para requerer a realização de auditorias e inspeções a esta Corte, em face do disposto no inciso III do art. 232 do RI/TCU.

3. Primeiramente, salienta-se que a Lei nº 11.908, de 3/3/2009, resulta da Medida Provisória nº 443, de 21/10/2008, editada em virtude da contração de liquidez decorrente da crise internacional de crédito.

4. De acordo com sua exposição de motivos, o objetivo principal daquela MP foi 'autorizar os principais bancos públicos a adquirir, direta ou indiretamente, participações em instituições financeiras públicas ou privadas, sediadas no Brasil'. A Lei nº 11.908/2009 manteve essa autorização ao BB e à CEF, mas com alterações em relação ao texto original da Medida Provisória.

5. Em decisão consignada na Ata nº 46/2008 – TCU – Plenário, de 5/11/2008, o Tribunal determinou à 2ª Secex que acompanhasse as operações de constituição e de aquisição previstas na norma em referência. Por isso, foi autuado o TC-030.037/2008-7, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, com o objetivo de avaliar a legitimidade, a legalidade e a economicidade dos atos pertinentes.

6. O relatório desse acompanhamento já foi despachado pelo titular da 2ª Secex e remetido ao gabinete do relator, Ministro Aroldo Cedraz, onde aguarda encaminhamento.

7. O Acórdão nº 28/2009 - TCU - Plenário, de 21/1/2009, foi proferido nos autos do TC-028.935/2008-4, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, tendo como origem representação formulada pelo senhor Deputado Federal Paulo Renato Souza. Na ocasião, foi determinado à 2ª Secex que realizasse o acompanhamento dos atos praticados com fundamento na mesma MP 443/2008, bem como na lei em que ela viesse a ser convertida, analisando-se os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

8. O acompanhamento com o objetivo de avaliar as operações efetuadas pela Caixa Econômica Federal está sendo empreendido no âmbito do referido TC-028.935/2008-4, com previsão de término no 2º semestre de 2009.

9. Dessa forma, os procedimentos objeto da solicitação encaminhada pela Proposta de Fiscalização e Controle nº 76/2009 já estão sendo fiscalizados pelo TCU nos processos em comento (TC-030.037/2008-7 e TC-028.935/2008-4).

10. O art.10 da Resolução -TCU nº 215/2008 dispõe que o relator do processo de solicitação do Congresso Nacional é o da lista de unidades jurisdicionadas em que se inclua o órgão ou entidade de que trata a solicitação. O Ministro Valmir Campelo é o relator da LUJ em que estão inseridos o BB e a CEF, devendo, portanto, ficar com a relatoria desta solicitação.

11. Cabe salientar que o TC-030.037/2008-7 e o TC-028.935/2008-4, que têm conexão integral com o presente pedido, são de relatoria dos Ministros Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro, respectivamente. Convém alertar o Ministro-Relator Valmir Campelo quanto à existência desses feitos em tramitação na Corte de Contas, para as providências previstas no inciso III do art. 14 da Resolução-TCU nº 215/2008.

12. Assim, de acordo com o art. 13 da dita Resolução nº 215/2008, que dispõe sobre solicitação do Congresso Nacional envolvendo processos sob responsabilidade de diferentes relatores, é de se informar o fato aos Ministros Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro, solicitando a Suas Excelências cópia de cada relatório produzido nos TCs em alusão (030.037/2008-7 e 028.935/2008-4), para juntada a este.

Proposta de encaminhamento

13. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao TCU:

13.1. conhecer da presente solicitação, com fundamento no inciso III do art. 232 do Regimento Interno/TCU;

13.2. com fulcro no art. 13 da Resolução-TCU nº 215/2008, informar ao Ministro Aroldo Cedraz a respeito do documento ora apreciado, requisitando a Sua Excelência cópia do relatório produzido pela unidade técnica, referente aos atos praticados pelo Banco do Brasil (TC-030.037/2008-7), para juntada a este processo;

13.3. remeter cópia do relatório mencionado no item anterior à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

13.4. o enquadramento dos processos TC-030.037/2008-7 e TC-028.935/2008-4 como de natureza urgente, gozando de tramitação preferencial, de acordo com o inciso III do art. 14 da Resolução-TCU nº 215/2008, tendo em vista que eles possuem conexão integral com a Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) nº 76/2009;

13.5. juntar cópia da aludida PFC nº 76/2009 ao TC-028.935/2008-4, de forma que as ponderações ali expendidas sejam consideradas na execução do acompanhamento dos atos praticados pela CEF;

13.6. com base no art. 13 da Resolução-TCU nº 215/2008, informar ao Ministro Raimundo Carreiro a respeito da solicitação aqui tratada;

13.7. retornar o processo à 2ª Secex, para que, oportunamente, dê cumprimento ao disposto do art. 13 da Resolução-TCU nº 215/2008, no que diz respeito ao acompanhamento dos atos praticados com fundamento na MP 443/2008 e na Lei nº 11.908/2009 pela Caixa Econômica Federal;

13.8. dar ciência da deliberação que vier a ser proferida à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Câmara dos Deputados, enviando-lhes cópia do acórdão, voto e relatório."

2. O diretor-substituto da 3ª DT/2ª SECEX e o titular da unidade técnica anuem ao encaminhamento sugerido pela instrução (fls. 17).

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, entendo que o Tribunal deve conhecer da presente solicitação, uma vez satisfeitos os pressupostos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

2. Como visto, o senhor presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ilustre Deputado Federal Silvio Torres, submete à apreciação do TCU proposta aprovada por aquele órgão do Legislativo (Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 76/2009), de autoria do senhor Deputado Federal Ronaldo Caiado, no sentido de que a sobredita comissão "adote as medidas necessárias para a realização de fiscalização e controle – com o auxílio do Tribunal de Contas da União – sobre os atos praticados com amparo na Lei nº 11.908, de 2009, que autoriza o Banco do Brasil S/A e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil".

3. Tal documento vem acompanhado de relatório prévio do senhor Deputado Federal José Carlos Vieira, igualmente aprovado por aquele colegiado, em cuja conclusão restou assentado que o auxílio a ser oferecido pelo TCU deve ocorrer segundo o plano de execução e a metodologia de avaliação ali definidos.

4. É dizer, ainda no âmbito da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, a aludida PFC nº 76/2009 teve como desdobramento a peça complementar de fls. 8/11, que prevê o pedido de realização de auditoria pelo TCU, com o objetivo de examinar a legalidade, a legitimidade e a economicidade:

"1) de cada constituição de subsidiária integral ou controlada, bem assim de cada aquisição de participação em instituições financeiras, públicas ou privadas, efetuadas pelo Banco do Brasil S/A e pela Caixa Econômica Federal, conforme autorizações constantes dos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 11.908/2009, averiguando, dentre outros, os seguintes aspectos a serem abordados em relatório de auditoria correspondente:

1.1) o valor da avaliação de cada transação fiscalizada;

1.2) a estrutura para a concretização da operação: prazos e forma de pagamento;

1.3) principais acionistas cedentes e respectivos CPFs;

1.4) a metodologia empregada, da qual resultou o valor da avaliação, indicando, principalmente, os seguintes tópicos a respeito da instituição adquirida:

1.4.a) análise do ativo;

1.4.b) análise do passivo;

1.4.c) forma de tratamento dos passivos contingentes, inclusive os trabalhistas e tributários;

1.4.d) forma de tratamento dos intangíveis.

2) das transações decorrentes da permissão prevista no art. 4º da mesma Lei nº 11.908/2009, que autoriza a criação da empresa CAIXA – Banco de Investimento S/A, com o objetivo de explorar atividades de banco de investimento, participações e demais operações previstas na legislação aplicável, fazendo constar dos respectivos relatórios de auditoria as seguintes informações:

2.1) descrição da empresa adquirida (personalidade jurídica, localização, setor de atividade, principais acionistas ou sócios proprietários, número de empregados, valor das obrigações tributárias pagas nos últimos 5 anos);

2.2) histórico contábil da empresa/instituição adquirida, pelos últimos 5 anos;

2.3) o valor da avaliação de cada transação fiscalizada;

2.4) a estrutura para a concretização da operação: prazos e forma de pagamento;

2.5) a metodologia empregada, da qual resultou o valor da avaliação, indicando, principalmente, os seguintes tópicos a respeito da instituição adquirida:

2.5.a) análise do ativo;

2.5.b) análise do passivo;

2.5.c) forma de tratamento dos passivos contingentes, inclusive os trabalhistas;

2.5.d) forma de tratamento dos intangíveis."

5. De início, impõe-se ressaltar que o poder de investigar constitui uma das mais expressivas atribuições do Legislativo, traduzindo missão inerente à própria essência da instituição parlamentar, cuja importância política decorre da tríplice função que o ordenamento constitucional lhe comete, na condição de órgão delegado da vontade popular: função legislativa, função representativa e função fiscalizadora.

6. Nesse contexto, entre os meios de que se vale o Legislativo para exercer as competências de fiscalização (interpelação parlamentar, pedido de informação/fiscalização e inquérito parlamentar), o pedido de fiscalização é, sem dúvida, um dos instrumentos mais eficazes no plano dessas atividades, constituindo procedimento jurídico-constitucional em que a comissão incumbida do seu desenvolvimento é dotada de absoluta autonomia, bem como de amplos e indispensáveis poderes de investigação.

7 Desse modo, o pleito ora analisado deve merecer por parte do Tribunal de Contas da União total acolhimento e incondicional apoio.

8. Conforme registrado pela instrução, o tema objeto da presente solicitação já se acha incluído no escopo de duas fiscalizações em curso no Tribunal, a saber:

- TC-030.037/2008-7 (relator: Ministro Aroldo Cedraz), decorrente de proposta de acompanhamento submetida ao plenário pelo relator, aprovada em sessão de 5/11/2008, já se encontrando o relatório correspondente pronto para deliberação do Tribunal;

- TC-028.935/2008-4 (relator: Ministro Raimundo Carreiro), resultante de representação formulada pelo senhor Deputado Federal Paulo Renato Souza, convertida em acompanhamento pelo Acórdão nº 28/2009-TCU-Plenário, aguardando-se para até o final deste ano as conclusões dos trabalhos em andamento.

9. Trata-se, portanto, de matéria cuja avaliação vem-se dando na extensão julgada necessária pelos respectivos relatores, estando a cargo da 2ª SECEX os exames técnicos pertinentes.

10. No caso do qual ora se trata, vê-se que a solicitação tem uma particularidade que a distingue daqueles outros dois acompanhamentos. Refiro-me ao fato de o órgão requerente ter definido previamente o plano de execução e a metodologia de avaliação para a fiscalização pretendida junto ao Tribunal, consistindo na programação descrita no item 4 supra.

11. Assim, peço vênias para dissentir parcialmente da proposta oferecida pela unidade técnica. É que, não obstante os exames em curso sobre o assunto, penso que o pleito em questão deve ser objeto de auditoria específica, porquanto as avaliações em andamento no TCU, salvo eventual redirecionamento, provavelmente não reunirão todos os elementos necessários ao pleno atendimento dos quesitos delineados na presente solicitação (v. item 4 acima), em que sobressai o elevado grau de detalhamento.

12. Evidentemente, a fiscalização particular que vislumbro para levar a cabo o pedido em pauta deve ser conduzida sem prejuízo do encaminhamento ao órgão postulante dos resultados das outras verificações levadas a efeito pela 2ª SECEX e que se somarão às constatações decorrentes da auditagem com finalidade exclusiva.

13. Embora o princípio da racionalização administrativa aponte para a maior eficiência da análise conjunta - mediante apensamento - dos três processos que tratam do assunto no Tribunal, percebo que eventual orientação nesse sentido encontraria óbice em disposição constante da Resolução-TCU nº 215/2008 (art. 6º).

14. De qualquer forma, a proposta da unidade técnica contempla a adoção de providências que tendem a superar, ainda que parcialmente, as dificuldades criadas com essa sistemática – diferente do método tradicional – utilizada especialmente para dar prosseguimento no Tribunal aos processos de interesse do Congresso Nacional.

15. Com efeito, cabe informar ao Ministro Aroldo Cedraz sobre a presente solicitação, requisitando-se a Sua Excelência cópia do relatório constante do TC-030.037/2008-7, de sua relatoria, para juntada a este feito e subsequente envio à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (cf. art. 13 do normativo em referência).

16. De igual modo, há que se determinar a extensão, ao TC-030.037/2008-7 e ao TC-028.935/2008-4, dos seguintes atributos: urgência, tramitação preferencial, apreciação pelo plenário e na forma unitária (cf. art. 14, inciso III, da mesma norma).

17. Nessa linha, tem-se também como necessária a juntada de cópia do pedido em apreço (PFC nº 76/2009) ao TC-028.935/2008-4, para subsidiar a fiscalização da qual ele cuida, dando-se conhecimento disso ao relator, Ministro Raimundo Carreiro (cf. art. 13 do citado regulamento).

18. Por fim, em observância ao disposto nos arts. 14, incisos I e II, e 15, inciso II, da Resolução-TCU nº 215/2008, é de se determinar a imediata inclusão da auditoria requerida no plano de fiscalização em andamento do Tribunal, com a fixação do prazo de até 180 dias, contados desde a autuação deste processo (7/8/2009), para o atendimento da solicitação em causa.

19. Ante o exposto, renovando escusas por discordar parcialmente do órgão instrutivo, voto por que o Tribunal de Contas da União adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 018.213/2009-3

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Unidades Jurisdicionadas: Banco do Brasil S.A. (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF)
Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em face da Proposta de Fiscalização e Controle – PFC nº 76/2009, formulada pelo senhor Deputado Federal Ronaldo Caiado (Ofício nº 320/2009/CFFC-P, de 6/8/2009).
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AUDITORIA PARA EXAMINAR A LEGALIDADE, A LEGITIMIDADE E A ECONOMICIDADE DOS ATOS PRATICADOS COM BASE NA LEI 11.908/2009. PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO PREVIAMENTE DEFINIDOS PELO ÓRGÃO REQUERENTE. TEMA INCLUÍDO NO ESCOPO DE FISCALIZAÇÕES EM CURSO NO TCU. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE AJUSTES NO PLANEJAMENTO PARA COMPOR O RELATÓRIO NA MESMA ESTRUTURA SUGERIDA PELA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ATENDIMENTO. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA ÀS AUTORIDADES INTERESSADAS.

VOTO REVISOR

Na Sessão Plenária realizada em 7/10/2009, valendo-me de previsão regimental e considerando a relevância da matéria tratada na presente Solicitação do Congresso Nacional, e, ainda, por ser autor da proposta de acompanhamento submetida ao Plenário e aprovada em sessão de 5/11/2008, no sentido de determinar que a 2ª Secex acompanhe as operações de constituição e de aquisição previstas na Medida Provisória 443, que autoriza o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal a constituírem e a adquirirem participação em instituições financeiras, solicitei vista dos presentes autos para que pudesse melhor posicionar-me com relação aos fundamentos discutidos no voto apresentado pelo relator.

2. Como pode ser observado no item 11 do Voto, Vossa Excelência dissente, parcialmente, da proposta oferecida pela unidade técnica, por entender que, não obstante os exames em curso sobre o assunto, o pleito em questão deve ser objeto de auditoria específica, porquanto as avaliações em andamento no TCU, salvo eventual redirecionamento, provavelmente não reunirão todos os elementos necessários ao pleno atendimento dos quesitos delineados na presente solicitação em que sobressai o elevado grau de detalhamento (v. item 4 do voto).

3. Em razão desse entendimento, o nobre Relator propõe ao colegiado a inclusão, no plano de fiscalização em andamento do Tribunal, de auditoria com o objetivo de examinar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos praticados com base na Lei 11.908/2009, a ser realizada pela 2ª Secex, de acordo com o plano de execução e a metodologia de avaliação definidos pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos reproduzidos no item 4 do voto, em consonância com o art. 14, incisos I e II, da Resolução-TCU nº 215/2008.

4. Entretanto, analisando o conteúdo da solicitação, vis a vis com o Relatório de Acompanhamento já concluso no meu Gabinete (TC 030.037/2008-7), verifico que, conquanto a leitura do relatório não permita identificar as expressões nos exatos termos solicitados na PFC nº 76/2009, o seu conteúdo contempla todas as informações requeridas.

5. Assim, acredito que seja desnecessário refazer o trabalho de fiscalização no Banco do Brasil, somente para incluir esses itens específicos solicitados pela Comissão da Câmara dos Deputados, uma vez que os tópicos solicitados pela comissão já se encontram contemplados na análise procedida pela 2ª Secex.

6. Entretanto, observo que as questões levantadas encontram-se pendentes na avaliação do Banco do Brasil relativa ao Votorantin (proposta de determinação da 2ª Secex ao BB, relativa à Due Diligence), bem como no caso da Caixa Econômica, em que a fiscalização encontra-se, segundo informações da 2ª Secex, com a fase de planejamento concluída e com execução prevista para o período de 26/10 a 4/12/2009.

7. Diante dessas informações, entendo que pode haver ajustes no trabalho de auditoria, no sentido de que os relatórios sobre a matéria doravante sigam a mesma estrutura sugerida pela Câmara dos Deputados na PFC nº 76/2009.

9. Com essas ponderações, acompanho o relator, e peço vênias para sugerir, no que tange ao subitem 9.2 da minuta de acórdão apresentada pelo nobre relator, a seguinte redação:

"9.2. determinar à 2ª Secex que nas auditorias em andamento e em futuras auditorias a serem realizadas com o objetivo de examinar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos praticados com base na Lei 11.908/2009, estruture os trabalhos de auditoria de forma que os relatórios contemplem a estrutura sugerida pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos reproduzidos no item 4 do voto condutor deste acórdão, em consonância com o art. 14, incisos I e II, da Resolução-TCU nº 215/2008;".

Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2009.

AROLDO CEDRAZ
Relator

VOTO COMPLEMENTAR

Conforme consignado no item 11 do meu voto, a solicitação do Congresso Nacional ora apreciada estava a exigir a realização de auditoria específica, porquanto as avaliações a respeito da matéria em andamento no TCU, salvo eventual redirecionamento, dificilmente reuniriam todos os elementos necessários ao pleno atendimento dos quesitos aqui delineados pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com elevado grau de detalhamento.

2. Vejo que a sugestão formulada pelo Ministro Aroldo Cedraz, após pedido de vista, decorre da constatação de que o acompanhamento em curso do qual Sua Excelência é relator (TC-030.037/2008-7) é capaz de responder a todos os itens indagados no pedido sob análise, bastando que os trabalhos em andamento e aqueles por iniciar passem por adaptações, para que sejam organizados de acordo com a estrutura exigida pelo órgão requerente.

3. Sendo assim, não há como me opor à alternativa vislumbrada pelo eminente revisor para a redação do item 9.2 do acórdão submetido ao Plenário nesta oportunidade, até porque ela contempla exatamente o redirecionamento ressalvado nas minhas razões de decidir.

4. Aliás, ao acompanhar tal sugestão, não poderia deixar de louvar a iniciativa do Ministro Aroldo Cedraz, que encontrou uma maneira bastante razoável de garantir maior eficiência na realização das verificações solicitadas pelo Parlamento no presente processo.

5. Portanto, renovando congratulações pelo aperfeiçoamento alvitrado por parte do revisor, acompanho Sua Excelência.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2451/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-018.213/2009-3.
2. Grupo II- Classe II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em face da Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 76/2009, formulada pelo senhor Deputado Federal Ronaldo Caiado (Ofício nº 320/2009/CFFC-P, de 6/8/2009).
4. Unidades jurisdicionadas: Banco do Brasil S.A. (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF).
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: 2ª Secretaria de Controle Externo (2ª SECEX).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional, em que o senhor presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ilustre Deputado Federal Silvio Torres, submete à apreciação do TCU proposta aprovada por aquele órgão do Legislativo (Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 76/2009), de autoria do senhor Deputado Federal Ronaldo Caiado, no sentido de que a sobredita comissão "adote as medidas necessárias para a realização de fiscalização e controle – com o auxílio do Tribunal de Contas da União – sobre os atos praticados com amparo na Lei nº 11.908, de 2009, que autoriza o Banco do Brasil S/A e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, c/c o art. 38, inciso I, da Lei n.º 8.443/1992, e ainda com os arts. 231 e 232, inciso III, do Regimento Interno/TCU e art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU nº 215/2008, em:

9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional;

9.2. determinar à 2ª Secex que, nas auditorias em andamento e em futuras auditorias a serem realizadas com o objetivo de examinar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos praticados com base na Lei 11.908/2009, organize os trabalhos de auditoria de forma que os relatórios contemplem a estrutura sugerida pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, nos termos reproduzidos no item 4 do voto condutor deste acórdão, em consonância com o art. 14, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008;

9.3. fixar o prazo de até 180 dias, contados desde a autuação deste processo (7/8/2009), para o atendimento da solicitação em causa, tendo em vista o disposto nos arts. 14, inciso I, e 15, inciso II, também da Resolução-TCU nº 215/2008;

9.4. informar ao senhor Ministro Aroldo Cedraz sobre a presente solicitação, requisitando a Sua Excelência cópia do relatório constante do TC-030.037/2008-7, de sua relatoria, para juntada a este feito, ante o disposto no art. 13 da sobredita Resolução-TCU nº 215/2008;

9.5. enviar cópia da peça reportada no item anterior à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, a título de informação inicial a respeito das verificações já

procedidas pelo TCU em torno da matéria ora apreciada, com o esclarecimento de que, tão logo concluídos os exames decorrentes da presente solicitação, bem assim da representação objeto do TC-028.935/2008-4, ser-lhe-ão enviados igualmente os resultados correspondentes;

9.6. determinar a juntada de cópia do pedido em apreço (PFC nº 76/2009) ao TC-028.935/2008-4, para subsidiar a fiscalização da qual ele cuida, dando conhecimento disso ao relator, senhor Ministro Raimundo Carreiro, nos termos do art. 13 da supracitada Resolução-TCU nº 215/2008;

9.7. determinar a extensão, ao TC-030.037/2008-7 e ao TC-028.935/2008-4, dos seguintes atributos: urgência, tramitação preferencial, apreciação pelo plenário e na forma unitária (cf. art. 14, inciso III, da mesma Resolução-TCU nº 215/2008);

9.8. determinar a juntada de cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, aos processos correlatos (TC-030.037/2008-7 e TC-028.935/2008-4);

9.9. dar ciência das mesmas peças (relatório, voto e acórdão) às seguintes autoridades interessadas: Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Presidente do Banco do Brasil e Presidente da Caixa Econômica Federal;

9.10. restituir estes autos à 2ª SECEX, para as providências a seu cargo.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2451-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Revisor), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Grupo I - Classe VII - Plenário
TC-005.470/2008-5 c/2 Volumes e 1 Anexo (c/1 Volume)
Natureza: Representação
Interessado: Marco Aurélio Ribeiro, Promotor de Justiça de Tarauacá/AC.
Entidade: Prefeitura Municipal de Tarauacá – AC
Responsável: Erisvando Torquato do Nascimento (Prefeito Municipal) – CPF: 308.464.712-72
Advogado constituído nos autos: não há
SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS CUSTEADOS COM RECURSOS FEDERAIS VOLTADOS A DIVERSOS OBJETOS EM PROL DA

MUNICIPALIDADE. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CONVERSÃO EM TCE PARA CITAÇÃO E AUDIÊNCIA DO RESPONSÁVEL. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Examina-se o Ofício n° 371/2007 (fl. 1, V.P.), do Promotor de Justiça de Tarauacá/AC, substituto, Senhor Marco Aurélio Ribeiro, mediante o qual encaminha a este tribunal cópia do requerimento protocolizado pelo vereador daquela municipalidade, Senhor Orlando Bezerra da Silva, dando notícias de possíveis irregularidades na execução de recursos federais provenientes de diversos convênios/contratos.

2. As irregularidades consubstanciadas na presente representação dizem respeito às seguintes ocorrências:

2.1. realização de despesas pertinentes à execução dos convênios n.ºs 026/2006 (SIAFI n.º 560884), 11040457200600189/2006 (SIAFI n.º 575444), 1179/2003 (SIAFI n.º 518263), 326/2006 (SIAFI n.º 571472), 162/2006 (SIAFI n.º 567289) e 32/2006 (SIAFI n.º 560895), bem como do Contrato de Repasse n.º 212.803-80/2006 (SIAFI n.º 583036), sem a prévia autorização do Poder Legislativo de Tarauacá/AC;

2.2. utilização do objeto do convênio n.º 026/2006 (SIAFI n.º 560884), com desvio de finalidade, haja vista que foi encontrado em propriedade particular, na cidade Rio Branco/AC, cujo fato está sendo apurado no Departamento de Polícia Federal/AC;

2.3. inexecução do objeto do ajuste, bem como ausência de processo licitatório respectivo, pertinente aos convênios n.º 11040457200600189/2006 (SIAFI n.º 575444) e 1179/2003 (SIAFI n.º 518263);

2.4. ausência de processo licitatório correspondente ao Contrato de Repasse n.º 212.803-80/2006 (SIAFI n.º 583036) e aos Convênios n.º 326/2006 (SIAFI n.º 571472), 162/2006 (SIAFI n.º 567289) e 32/2006 (SIAFI n.º 560895); e

2.5. conluio, no intuito de malversar recursos públicos, entre os Srs. Erisvando Torquato do Nascimento, Prefeito Municipal; José Ulineide Benigno, Secretário Municipal de Finanças; Raimundo Leite de Souza, proprietário da empresa usada para vencer os certames licitatórios; Teonir Galvão Lessa, proprietário da empresa responsável pela limpeza do lixo municipal; José Rildo, responsável pela compra e distribuição de combustível para o prefeito; e a esposa do prefeito, Secretária Municipal de Saúde.

3. Em instrução preliminar da matéria (fls. 40/44, V.P.), o então Secretário da Secex/AC, verificando a necessidade de virem aos autos informações e documentos complementares que possibilitassem um exame abrangente da matéria, determinou a realização de diligências junto à Superintendência da Zona Franca de Manaus; ao Departamento de Administração Interna – MD, por meio do órgão de controle interno; à Coordenação-Geral do Fundo Nacional de Assistência Social; à Fundação Nacional de Saúde; ao Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA; à Prefeitura Municipal de Tarauacá/AC; à Gerência de Setor Público do Banco do Brasil; à Caixa Econômica Federal – CEF/AC, e ao Departamento de Polícia Federal.

4. Promovidas as diligências supracitadas, veio ao processo vasta documentação, que foi detidamente examinada no âmbito da unidade técnica, mediante a instrução de fls. 346/350 do Vol. 1.

5. Assim, em atendimento às diligências, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil encaminharam os extratos bancários e cópias de cheques autuados (fls. 68/107, 131/141 e 208/283). A Polícia Federal informou não ter localizado nenhum procedimento em relação aos ajustes tratados nos presentes autos (fl. 67), conquanto verifica-se a instauração do IPL n.º 199/2007-SR/DPF/AC, relacionado à utilização do objeto do Convênio n.º 026/2006 (SIAFI n.º 560884).

6. Quanto aos demais diligenciados, vale ressaltar as seguintes informações:

6.1 a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Ofício n.º 4693/CGDER/SAP, de 30/05/2008, fls. 174/191) informou que o Convênio nº 032/2006 estava em fase de execução, tendo sido liberado em 18/04/2008 o valor de R$ 97.6896,67. Referente ao Convênio nº 026/2006 informou que a Auditoria emitiu parecer favorável à tramitação legal do processo, com vistas às providências a serem tomadas sobre a prestação de contas do Convênio, com base nas informações e justificativas do Sr. Prefeito (Ofícios n.ºs 010 e 044/2008) e no Relatório Conclusivo sobre o IPL nº 199/2007-SR/DPF/AC, segundo o qual não foi possível concluir acerca da participação do Prefeito Municipal no episódio descrito no item 2.1 do § 2° retro;

6.2 o Departamento de Administração Interna do Ministério da Defesa, pelo Ofício nº 4281/SEORI/DEADI/DIOFI-MD, de 25/04/2008 (fl. 112), informou que a vigência do Convênio n.º 110404572006001 89/2006 (SIAFI n.º 575444) foi alargada até 17/06/2008, com prestação de contas prevista para 16/08/2008, antes era maio/2008, na vistoria da equipe técnica do Programa Calha Norte;

6.3 a Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social, por meio do Ofício n.º 626/DEFNAS/SNAS/MDS, de 09/06/2008 (fl. 197), informou que a Convenente não havia apresentado até aquela data a prestação de contas do Convênio n.º 1179/2003 (SIAFI n.º 518263), conquanto o prazo houvesse se esgotado em 28/02/2008. Diante disso, iria notificar a Prefeitura Municipal de Tarauacá/AC acerca das irregularidades para que apresente prestação de contas final do Convênio ou devolva o recurso recebido;

6.4 a Fundação Nacional de Saúde, através dos Ofícios n.ºs 811, 862, 1052 e 1335 COGIN/CGAUD/AUDIT/PRESI/FUNASA (fls. 187/293, 295/296, 302/329 e 330/331), carreou aos autos as fiscalizações realizadas no âmbito dos Convênios n.ºs 326/2006 (SIAFI n.º 571472) e 162/2006 (SIAFI n.º 567289), que culminaram, em ambos os casos, na instauração de tomada de contas especial, nos termos da Portaria de Instauração de TCE nº 136, de 27/08/2008 (fls. 330/331);

6.5 a Secretaria-Executiva do Ministério de Desenvolvimento Agrário, pelo Ofício n.º 196/2008/SE-MDA (fls. 115/148), informou que a CEF, na condição de mandatária da União, era a responsável para firmar contratos de repasses com prefeituras municipais, na ação de infra-estrutura, bem como fiscalizar e aprovar a prestação de contas desses instrumentos. Referente ao Contrato de Repasse n.º 212.803-80/2006 (SIAFI n.º 583036), a CAIXA analisou, aprovou e homologou a prestação de contas sob o registro SIAFI n.º 2008NS001719, de 04/04/2008;

6.6 a Prefeitura Municipal de Tarauacá-AC protocolou em 02/07/2008 (fl. 205) pedido de prorrogação do prazo para atendimento da diligência, deferido até 08/07/2008 (fl. 284). Ciente da prorrogação, em 21/07/2008, bem como do Ofício n.º 0782/2008-TCU/SECEX-AC, recebido em 28/08/2008 (fls. 299/301), a municipalidade quedou inerte.

7. Diante dos fatos relacionados, considerando que a documentação referente à execução orçamentária, física e financeira dos Convênios/Contrato em apreço era indispensável para a apuração das supostas irregularidades trazidas ao conhecimento do TCU, em que pese a injustificada inércia da Prefeitura Municipal de Tarauacá-AC, o auditor da Secex/AC sugeriu que se reiterasse o teor dos ofícios antes encaminhados àquela municipalidade e, caso permanecesse a situação, realizasse inspeção naquele ente, sem prejuízo de aplicação da multa prevista no art. 58, IV, da Lei n.º 8.443/1992, ao gestor.

8. Por outro lado, como o Departamento de Administração Interna do Ministério da Defesa e a Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social informaram a realização de fiscalizações e providências ulteriores, sem aduzirem o resultado dessas ações, e que os Convênios n.ºs 110404572006001 89/2006 e 1179/2003 encontram-se em situação de inadimplência efetiva (fls. 336/339), suscitou a necessidade de reiterar as diligências a esses órgãos.

9. Da mesma forma, com relação à diligência na Superintendência da Zona Franca de Manaus, haja vista que não atendida integralmente, eis que o órgão se limitou a informar que o Convênio nº 032/2006 estava em fase de execução, e que o Convênio nº 026/2006 obteve parecer favorável de seu órgão de Auditoria, relativamente às providências referentes à prestação de contas. Ademais, em consulta ao SIAFI (fls. 332/335) foi observado que ambos encontravam-se em situação "a comprovar", mesmo já tendo se esgotado o prazo das respectivas prestações de contas.

10. Por fim, o auditor propôs diligência à Fundação Nacional de Saúde para obter informação sobre o resultado das TCE.'s instauradas pela Portaria nº 136/2008, referentes aos Convênios n.ºs 326/2006 e 162/2006, firmados com a PM de Tarauacá-AC, pois, até o momento, não consta registro de entrada neste tribunal.

11. As providências sugeridas pelo AUFC foram levadas a efeito, cujas respostas possibilitaram a juntada de novas peças aos autos, as quais, por sua vez, mereceram cuidadoso exame na Secex/AC, conforme instrução de fls. 419/430 do Vol. 2.

12. O auditor, após ressaltar diversos pontos relevantes ao desate da matéria, apresentou conclusão acerca de cada convênio examinado no presente processo. Destaco da referida análise os seguintes trechos:

"CONVÊNIO SIAFI 560884
CONCEDENTE: Superintendência da Zona Franca de Manaus/AM
DESCRIÇÃO: Execução do Projeto "Aquisição de Máquinas e Equipamentos"
NÚMERO ORIGINAL: 026/2006
FIM VIGÊNCIA: 22.12.2007
PRAZO PRESTAÇÃO DE CONTAS: 20.02.2008
VALOR PACTUADO: R$ 391.578,63 (R$ 372.932,03 – União e R$ 18.646,60 – Município).

ANÁLISE

Em resposta ao diligenciado (...), a Suframa expediu o Ofício nº 2131 COFAP/CGDER/SAP (fls. 234 – Anexo 1), de 03.04.2009, em que encaminha cópias da Nota Técnica nº 12/2009-COFAP/CGDER/SUFRAMA contendo as informações sobre o Convênio nº 026/2006.

Com base na documentação apresentada pela Suframa (fls. 235/263 – Anexo 1), extraíram-se as seguintes informações:

- O Inquérito Policial nº 199/2007-SR/DPF/AC (fls. 246/250 – Anexo 1), de 07.08.2007, concluiu que não foi possível comprovar que o Prefeito Municipal de Tarauacá participou do evento consistente na autorização para uso por particular de equipamento adquirido com recurso público federal, tendo os depoimentos dos outros envolvidos convergido para a não responsabilização do Prefeito.

- Foi informado à Prefeitura Municipal de Tarauacá, por meio do Ofício nº 7277/CGDER/SAP, de 14.08.2008, que se constataram impropriedades que impossibilitaram a aprovação da Prestação de Contas Final;

- Até a data da emissão da Nota Técnica nº 12/2009-COFAP/CGDER/SUFRAMA (25.03.2009), a Prefeitura Municipal não regularizou as pendências;

- A Suframa autorizou o registro de inadimplência da Prefeitura junto ao SIAFI, comunicando-a por meio do Ofício nº 2130 COFAP/CGDER/SAP, de 03.04.2009 e informando que, caso a convenente não se pronuncie a respeito do assunto no prazo de 30 (trinta) dias, será procedida à instauração da Tomada de Contas Especial;

- O Laudo Técnico de Fiscalização nº 076/07 (fls. 260/263 – Anexo 1) consignou que se constatou a aquisição de uma Pá Carregadeira nos termos do ajuste e verificou a Nota Fiscal 226990 no valor de R$ 316.255,32 emitida pela empresa CNH Latin América Ltda; e

- Consta dos autos e-mail eletrônico datado de 23.07.2009 em que o Coordenador de Fiscalização e Avalização de Projetos – COFAP da SUFRAMA, Sr. Adriano Augusto Gonçalves Marques, registra que a Prefeitura Municipal de Tarauacá não apresentou a documentação da Prestação de Contas solicitada, motivo pelo qual o convênio está em fase de instauração de Tomada de Contas Especial (fls. 417/418 – Volume Principal).

CONCLUSÃO

Comparando-se o Valor Pactuado com a Nota Fiscal verificada no Laudo Técnico de Fiscalização resta uma diferença de R$ 75.323,31 que até o presente momento não se tem notícia que foram efetivamente devolvidos (...) aos cofres da União.

Não há nos autos qualquer indício de procedimento licitatório concernente à aquisição do referido equipamento e nem documentação referente à prestação de contas final por parte da Prefeitura (...).

Em consulta ao SIAFI, constatou-se que o convenente encontra-se com situação Inadimplente desde 18.05.2009 pela não apresentação de documentação complementar com relação ao ajuste e os recursos financeiros totais (...) liberados em 27.12.2006 por meio do documento 2006OB902327.

A Prefeitura Municipal de Tarauacá foi exaustivamente instada a apresentar documentação que dê suporte ao Convênio em tela, sem que se tenha obtido êxito (...), nem (...) justificação plausível para sonegação de informações, pelo que se propõe que se expeça audiência ao Sr. Erisvando Torquato do Nascimento (...), Prefeito Municipal de Tarauacá, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa para o não atendimento às solicitações de informações/documentos expedidas por esta Corte de Contas (...).

Por outro lado, em que pese à alegação de que está sendo procedida a devida instauração da TCE (fls. 417/418 – Volume Principal), não se sabe ao certo em que momento a mesma será encaminhada a esta Corte de Contas, em função disto propõe-se a imediata conversão dos autos em Tomada de Contas Especial - TCE, com a conseqüente citação do Sr. Erisvando Torquato do Nascimento (...) para apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional a importância de R$ 75.323,31 com relação ao Convênio SIAFI 560884, acrescida de atualização monetária e juros de mora.

4. CONVÊNIO SIAFI 560895

CONCEDENTE: Superintendência da Zona Franca de Manaus/AM

DESCRIÇÃO: Execução do "Projeto de Melhoria na Infra-Estrutura de Apoio ao Setor Produtivo"

NÚMERO ORIGINAL: 032/2006

FIM VIGÊNCIA: 16.12.2008

PRAZO PRESTAÇÃO DE CONTAS: 14.02.2009

VALOR PACTUADO: R$ 103.629,25 (R$ 98.694,53 – União e R$ 4.934,72 – Município).

ANÁLISE

Em resposta ao diligenciado (...), a Suframa expediu o Ofício nº 2131 COFAP/CGDER/SAP (fls. 234 – Anexo 1), de 03.04.2009, em que encaminha cópias da Nota Técnica nº 12/2009-COFAP/CGDER/SUFRAMA contendo as informações sobre o Convênio nº 032/2006.

Com base na documentação apresentada pela Suframa (fls. 235/263 – Anexo 1), extraíram-se as seguintes informações:

- Foi alertado à Prefeitura Municipal de Tarauacá, por meio do Ofício nº 10180/CGDER/SAP, de 19.11.2008, quanto ao prazo para apresentação da Prestação de Contas Final, tendo em vista que o Convênio iria expirar em 16.12.2008;

- Até a data da emissão da Nota Técnica nº 12/2009-COFAP/CGDER/SUFRAMA (25.03.2009), a Prefeitura Municipal não tinha apresentado a Prestação de Contas Final, sendo que o prazo final expirou em 14.02.2009;

- A Suframa autorizou o registro de inadimplência da Prefeitura junto ao SIAFI, comunicando-a por meio do Ofício nº 2130 COFAP/CGDER/SAP, de 03.04.2009 e informando que, caso a convenente não se pronuncie a respeito do assunto no prazo de 30 (trinta) dias, será procedida à instauração da Tomada de Contas Especial;

- O Laudo Técnico de Fiscalização nº 087/07 (fls. 256/259 – Anexo 1) consignou que se constatou a aquisição de um Caminhão com carroceria de madeira, marca FORD, modelo: Cargo 815, Diesel, cor branco diamante II, respaldado pela Nota Fiscal 068135 no valor de R$ 102.571,00, emitida pela empresa NOVESA Veículos Automotores Ltda., vencedora da licitação; e

- Consta dos autos e-mail eletrônico datado de 23.07.2009 em que o Coordenador de Fiscalização e Avalização de Projetos – COFAP da SUFRAMA, Sr. Adriano Augusto Gonçalves Marques, registra que a Prefeitura Municipal de Tarauacá não apresentou a documentação da Prestação de Contas solicitada, motivo pelo qual o convênio está em fase de instauração de Tomada de Contas Especial (fls. 417/418 – Volume Principal).

CONCLUSÃO

Comparando-se o Valor Pactuado com a Nota Fiscal verificada no Laudo Técnico de Fiscalização resta uma diferença de R$ 1.058,25 que até o presente momento não se tem notícia que foram efetivamente devolvidos, com as devidas (...) aos cofres da União.

Não há nos autos qualquer indício de procedimento licitatório concernente à aquisição do referido equipamento e nem documentação referente à prestação de contas final (...).

Em consulta ao SIAFI, constatou-se que o convenente encontra-se com situação Inadimplente desde 28.05.2009 (...).

A Prefeitura Municipal de Tarauacá foi exaustivamente instada a apresentar documentação que dê suporte ao Convênio em tela, sem que se tenha obtido êxito (...), pelo que se propõe que se expeça audiência ao Sr. Erisvando Torquato do Nascimento (...) para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa para o não atendimento às solicitações de informações/documentos expedidas por esta Corte de Contas (...).

Por outro lado, em que pese à alegação de que está sendo procedida a devida instauração da TCE (fls. 417/418 – Volume Principal), não se sabe ao certo em que momento a mesma será encaminhada a esta Corte de Contas, em função disto propõe-se a imediata conversão dos autos em Tomada de Contas Especial - TCE, com a conseqüente citação do Sr. Erisvando Torquato do Nascimento (...) para apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional a importância de R$ 98.694,53 com relação ao Convênio SIAFI 560895, acrescida de atualização monetária e juros de mora.

5. CONVÊNIO SIAFI 518263

CONCEDENTE: Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social

DESCRIÇÃO: Construção de Centro da Juventude

NÚMERO ORIGINAL: TCV/MAS/1179/2003

FIM VIGÊNCIA: 30.12.2007

PRAZO PRESTAÇÃO DE CONTAS: 28.02.2008

VALOR PACTUADO: R$ 306.000,00 (R$ 300.000,00 – União e R$ 6.000,00 – Município).

ANÁLISE

Em resposta ao diligenciado (...), o Diretor-Executivo do Fundo Nacional de Assistência Social expediu o Ofício nº 4280/DEFNAS/SNAS/MDS (fls. 268 – Anexo 1), de 12.05.2009, contendo as informações sobre o Convênio nº TCV/MAS/1179/2003.

Com base na documentação apresentada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (fls. 268/294 – Anexo 1), extraíram-se as seguintes informações:

- O convenente não apresentou a prestação de contas final (...), sendo o processo encaminhado para a instauração da Tomada de Contas Especial, consubstanciada sob o nº 71000.034022/2009-68;

- O processo original se encontra no Fundo Nacional de Assistência Social aguardando o julgamento da Tomada de Contas Especial; e

- A denúncia apresentada pelo Vereador Senhor Orlando Bezerra da Silva insta sobre desvio de finalidade, pelo fato de o objeto não ter sido construído no Bairro Copacabana, não se podendo verificar sua compatibilidade com a documentação presente no processo e conseqüente checagem com a constante no Plano de Trabalho aprovado;

- A Prefeitura (...) foi comunicada (...) (fls. 279 – Anexo 1) (...) do registro da inadimplência junto ao SIAFI, esclarecendo que o não atendimento a Notificação efetuada pelo Ofício nº 812/CPC/CGGT/FNAS/MDS (fls. 272 – Anexo 1), de 20.06.2008, no prazo de 30 (trinta) dias implicará na imediata instauração da Tomada de Contas Especial.

CONCLUSÃO

Conforme explicitado por meio do Ofício nº 1290/CPC/FNAS/DEFNAS/SNAS (fls. 279 – Anexo 1) o valor dos recursos repassados, atualizado até 29.08.2008, corresponde a R$ 393.660,00.

Há indício de desvio de finalidade na execução do objeto do ajuste, inexecução do objeto do ajuste e ausência de processo licitatório respectivo.

Em consulta ao SIAFI, constatou-se que o convenente encontra-se com situação Inadimplente desde 20.07.2008 pela não apresentação da prestação de contas do ajuste e os recursos financeiros totais foram liberados em 29.12.2006 por meio do documento 2006OB904845.

A Prefeitura Municipal de Tarauacá foi exaustivamente instada a apresentar documentação que dê suporte ao Convênio em tela, sem que se tenha obtido êxito (...), pelo que se propõe que se expeça audiência ao Sr. Erisvando Torquato do Nascimento (...) para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa para o não atendimento às solicitações de informações/documentos expedidas por esta Corte de Contas (...).

Por outro lado, em que pese à alegação de que houve a devida instauração da competente TCE, não se sabe ao certo em que momento a mesma será encaminhada a esta Corte de Contas, em função disto propõe-se a imediata conversão dos autos em Tomada de Contas Especial - TCE, com a conseqüente citação do Sr. Erisvando Torquato do Nascimento (...) para apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional a importância de R$ 300.000,00 com relação ao Convênio SIAFI 518263, acrescida de atualização monetária e juros de mora.

6. CONVÊNIO SIAFI 567289

CONCEDENTE: Fundo Nacional de Saúde - DF

DESCRIÇÃO: Melhorias Sanitárias Domiciliares

NÚMERO ORIGINAL: EP 0162/06

FIM VIGÊNCIA: 22.05.2009

PRAZO PRESTAÇÃO DE CONTAS: 21.07.2009

VALOR PACTUADO: R$ 96.444,09 (R$ 90.000,00 – União e R$ 6.444,09 – Município).

ANÁLISE

Em resposta ao diligenciado (...) o Auditor-Chefe da Fundação Nacional de Saúde expediu o Ofício nº 539 COGIN/CGAUD/AUDIT/PRESI/FUNASA (fls. 264 – Anexo 1), de 17.04.2009, contendo as informações sobre o Convênio nº 162/06.

A documentação apresentada pela Fundação Nacional de Saúde (fls. 264/267 – Anexo 1) dá conta de que o processo de Tomada de Contas Especial referente ao Convênio nº 162/2006 foi finalizado no âmbito da Fundação Nacional de Saúde, autuado sob o nº original de 25106.005.591/2008-10 e encaminhado a CGU para avaliação, objetivando o posterior envio do mesmo a esta Corte de Contas.

CONCLUSÃO

Em consulta ao SIAFI, constatou-se que o convenente encontra-se com situação Inadimplente desde 29.04.2008 pela não apresentação da prestação de contas do ajuste e foram liberados recursos financeiros da ordem de R$ 72.000,00 em duas parcelas de R$ 36.000,00, conforme ordens bancárias 2007OB904037, de 04.04.2007 e 2007OB906380, de 23.05.2007.

A Prefeitura Municipal de Tarauacá foi exaustivamente instada a apresentar documentação que dê suporte ao Convênio em tela, sem que se tenha obtido êxito em qualquer das medidas preliminares elencadas, nem se ter apresentado justificação plausível para sonegação de informações, pelo que se propõe que se expeça audiência ao Sr. Erisvando Torquato do Nascimento (...) para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa para o não atendimento às solicitações de informações/documentos expedidas por esta Corte de Contas (...).

Tendo em vista o alegado de que houve a remessa do processo original de Tomada de Contas Especial instaurada à CGU e diante da possibilidade premente de que a documentação que compõe a TCE seja encaminhada a esta Unidade Técnica, deixa-se, por ora, em homenagem ao princípio da racionalidade administrativa, de analisar o convênio em tela, propondo-se que se assinale o prazo de 30 (trinta) dias para que a Secretaria Federal de Controle Interno, da Controladoria-Geral da União, finalize as medidas de sua alçada relativamente ao exame da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde face a não apresentação da prestação de contas do Convênio nº 162/06 (SIAFI 567289). Propõe-se, ainda, que se faça determinação à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde para que, no prazo de 30 (trinta) dias após o recebimento do aludido processo de TCE, encaminhe o mesmo a esta Corte de Contas, para julgamento.

7. CONVÊNIO SIAFI 571472

CONCEDENTE: Fundo Nacional de Saúde - DF

DESCRIÇÃO: Melhorias Sanitárias Domiciliares

NÚMERO ORIGINAL: CV 0326/06

FIM VIGÊNCIA: 15.10.2009

PRAZO PRESTAÇÃO DE CONTAS: 14.12.2009

VALOR PACTUADO: R$ 213.950,99 (R$ 200.000,00 – União e R$ 13.950,99 – Município).

ANÁLISE

Em resposta ao diligenciado (...) o Auditor-Chefe da Fundação Nacional de Saúde expediu o Ofício nº 539 COGIN/CGAUD/AUDIT/PRESI/FUNASA (fls. 264 – Anexo 1), de 17.04.2009, contendo as informações sobre o Convênio nº 326/06.

A documentação apresentada pela Fundação Nacional de Saúde (fls. 264/267 – Anexo 1) dá conta de que o processo de Tomada de Contas Especial referente ao Convênio nº 326/2006 foi finalizado (...), autuado sob o nº original de 25106.006.024/2008-81 e encaminhado a CGU para avaliação, objetivando o posterior envio do mesmo a esta Corte de Contas.

CONCLUSÃO

Em consulta ao SIAFI, constatou-se que o convenente encontra-se com situação Inadimplente desde 20.08.2008 pela irregularidade na execução física do objeto e foram liberados recursos financeiros da ordem de R$ 160.000,00 em duas parcelas de R$ 80.000,00, conforme ordens bancárias 2007OB900491, de 16.01.2007 e 2007OB905103, de 19.04.2007.

A Prefeitura Municipal de Tarauacá foi exaustivamente instada a apresentar documentação que dê suporte ao Convênio em tela, sem que se tenha obtido êxito (...) pelo que se propõe que se expeça audiência ao Sr. Erisvando Torquato do Nascimento (...) para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa para o não atendimento às solicitações de informações/documentos expedidas por esta Corte de Contas (...).

Tendo em vista o alegado de que houve a remessa do processo original de Tomada de Contas Especial instaurada à CGU e diante da possibilidade premente de que a documentação que compõe a TCE seja encaminhada a esta Unidade Técnica, deixa-se, por ora, em homenagem ao princípio da racionalidade administrativa, de analisar o convênio em tela, propondo-se que se assinale o prazo de 30 (trinta) dias para que a Secretaria Federal de Controle Interno, da Controladoria-Geral da União, finalize as medidas de sua alçada relativamente ao exame da Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde, face a não apresentação da prestação de contas do Convênio CV 0326/06 (SIAFI 571472). Propõe-se, ainda, que se faça determinação à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde para que, no prazo de trinta dias após o recebimento do aludido processo de TCE, encaminhe o mesmo a esta Corte de Contas, para julgamento.

8. CONVÊNIO SIAFI 575444

CONCEDENTE: Departamento de Administração Interna – Ministério da Defesa

DESCRIÇÃO: Custear a reforma e ampliação de praça com 3.001,11 m2

NÚMERO ORIGINAL: 11040457200600189

FIM VIGÊNCIA: 17.06.2008

PRAZO PRESTAÇÃO DE CONTAS: 16.08.2008

VALOR PACTUADO: R$ 110.435,35 (R$ 100.000,00 – União e R$ 10.435,35 – Município).

ANÁLISE

Em resposta ao diligenciado (...) o Ordenador de Despesas do Ministério da Defesa expediu o Ofício nº 3714/SEORI/DEADI/DIOFI-MD (fls. 02 – Anexo 1), de 31.03.2009, contendo as informações sobre o Convênio em tela.

Com base na documentação apresentada pelo Ministério da Defesa (fls. 02/16 – Anexo 1), extraíram-se as seguintes informações:

- Foi realizada uma nova vistoria "in loco" pela equipe técnica do Programa Calha Norte – PCN, que emitiu o Laudo de Vistoria datado de 22.05.2008, que constou a execução de 20,95% do objeto pactuado no convênio;

- Por meio do Ofício 4910/2008/GEORI/CISET-MD, de 13.05.2008, o Secretário de Controle Interno do MD solicitou providências do Senhor Prefeito Municipal (...) no sentido de encaminhar, para exame, cópia integral e legível dos processos licitatórios e dos contratos de prestação de serviços;

- O Ofício nº 9496/SEORI/DEADI/DIOFI/COAP, de 26.08.2008, solicitou ao convenente que remetesse a prestação de contas final, dando o prazo até o dia 25.09.2008, sob pena de instauração de TCE;

- O Ofício nº 11282/SEORI/DEADI/DIOFI/COAP, de 06.10.2008, informou ao convenente, em razão do não recebimento da prestação de contas, o encaminhamento para o Órgão de Contabilidade Analítica para a devida instauração de TCE;

- O Ordenador de Despesas solicitou em 06.10.2008 a instauração de Tomada de Contas Especial sob a responsabilidade do Sr. Erisvando Torquato do Nascimento (...);

- O Ofício 7210/2008/GEORI/CISET-MD, de 04.07.2008, reiterou a solicitação do Ofício nº 4910/2008/GEORI/CISET-MD, de 13.05.2008, fixando o novo e improrrogável prazo de 30 dias para remessa da documentação, sob pena de representação;

- O Gerente da Divisão de Finanças restituiu o processo à Divisão Orçamentária e Financeira e solicitou que notificasse o responsável no sentido de recolher ao erário o valor do dano causado, o que foi providenciado mediante o Ofício nº 12656/SEORI/DEADI/DIOFI/COAP, de 07.11.2008;

- Não atendendo o convenente as solicitações, o processo foi restituído a Divisão de Finanças em 03.12.2008, para dar prosseguimento à instauração de TCE;

- O Sr. Secretário de Organização Institucional determinou a instauração de TCE por meio da Portaria nº 171/SEORI-MD, de 05.02.2009; e

- O processo do convênio, atualmente, encontra-se à disposição do Departamento de Planejamento Orçamentário e Financeiro – DEORF, para fins de instrução da TCE e notificação do convenente.

CONCLUSÃO

Em consulta ao SIAFI, constatou-se que o convenente encontra-se com situação Inadimplente desde 06.10.2008 (...).

A Prefeitura Municipal de Tarauacá foi exaustivamente instada a apresentar documentação que dê suporte ao Convênio em tela, sem que se tenha obtido êxito (...) pelo que se propõe que se expeça audiência ao Sr. Erisvando Torquato do Nascimento (...) para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa para o não atendimento às solicitações de informações/documentos expedidas por esta Corte de Contas (...).

Foi autuada, nesta Corte de Contas em 29.05.2009, sob o nº TC-012.371/2009-5, Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério da Defesa (MD) contra o Sr. Erisvando Torquato do Nascimento, (...) em razão da omissão no dever legal de prestar contas do convênio nº. 189-PCN/2006 (SIAFI 575444), celebrado entre esse Ministério e a Prefeitura Municipal de Tarauacá/AC (...).

9. CONTRATO DE REPASSE SIAFI 583036

CONCEDENTE: Ministério do Desenvolvimento Agrário - CEF

DESCRIÇÃO: Aquisição de Veículo

NÚMERO ORIGINAL: CR NR 0212803-80

FIM VIGÊNCIA: 30.11.2007

PRAZO PRESTAÇÃO DE CONTAS: 29.01.2008

VALOR PACTUADO: R$ 172.147,00 (R$ 163.949,00 – União e R$ 8.198,00 – Município).

ANÁLISE

Em instrução precedente (fls. 348 – Volume Principal), o auditor instrutor assevera, no subitem 5.5, com relação ao Contrato de Repasse SIAFI 583036, nos seguintes termos:

5.5 a SECRETARIA-EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, através do Ofício nº 196/2008/SE-MDA (fls. 115/148), informou que a Caixa Econômica Federal, na condição de mandatária da União, é a instituição responsável para firmar contratos de repasses com prefeituras municipais, na ação de infra-estrutura, bem como fiscalizar e aprovar a prestação de contas desses instrumentos. Referente ao Contrato de Repasse nº 212.803-80/2006 (SIAFI nº 583036), a CAIXA analisou, aprovou e homologou a Prestação de Contas, sob o registro SIAFI nº 2008NS001719, de 04.04.2008.

Em consulta ao SIAFI verificou-se que o ajuste foi concluído em 11.11.2008, verificando-se que no tocante ao Contrato de Repasse SIAFI 583036, a análise deu-se por concluída, não se considerando procedente a representação com relação a este tópico".

13. Diante de tudo o que observou nestes autos, o auditor concluiu seu exame sugerindo que se convertesse o presente processo em TCE, com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 252 do RI/TCU, a fim de determinar a citação do Sr**.** Erisvando Torquato do Nascimento, Prefeito Municipal de Tarauacá, para apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional os valores históricos relativos aos Convênios SIAFI n.°s 560884, 560895 e 518263, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, pela não apresentação das prestações de contas dos respectivos ajustes.

14. O auditor propôs também a audiência do mesmo responsável para apresentar razões de justificativa pelo não atendimento às solicitações de informações/documentos expedidas por esta Corte de Contas, sem prejuízo de determinações à Secretaria Federal de Controle Interno/CGU e à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde.

15. O diretor da Secex/AC manifestou-se de acordo com as proposições do auditor consignadas nos itens 10.1 a 10.5 da instrução.

16. No mesmo sentido foi o posicionamento do titular da Secex/AC.

É o relatório.

VOTO

A matéria em apreço origina-se no ofício n° 371/2007 (fl. 1, V.P.), do Senhor Marco Aurélio Ribeiro, Promotor de Justiça, substituto, mediante o qual encaminhou a este tribunal cópia do requerimento protocolizado na Promotoria de Justiça de Tarauacá/AC pelo vereador daquela municipalidade, Senhor Orlando Bezerra da Silva, dando notícias de possíveis irregularidades na aplicação de recursos federais provenientes de diversos convênios/contratos firmados com aquela municipalidade.

2. De início, consigno que o referido expediente deve ser conhecido como Representação, tendo em vista que preenche os requisitos de admissibilidade previstos para a espécie (art. 237, VII, do RI/TCU).

3. O Relatório que antecede a este voto contém informações detalhadas a respeito da matéria suscitada pela Promotoria de Justiça de Tarauacá/AC. O caso em tela envolve os seguintes fatos:

a) realização de despesas pertinentes à execução dos convênios n.ºs 026/2006 (SIAFI n.º 560884), 11040457200600189/2006 (SIAFI n.º 575444), 1179/2003 (SIAFI n.º 518263), 326/2006 (SIAFI n.º 571472), 162/2006 (SIAFI n.º 567289) e 32/2006 (SIAFI n.º 560895), bem como do Contrato de Repasse n.º 212.803-80/2006 (SIAFI n.º 583036), sem a prévia autorização do Poder Legislativo de Tarauacá/AC;

b) utilização do objeto do convênio n.º 026/2006 (SIAFI n.º 560884), com desvio de finalidade, haja vista que foi encontrado em propriedade particular, na cidade Rio Branco/AC, cujo fato está sendo apurado no Departamento de Polícia Federal/AC;

c) inexecução do objeto do ajuste, bem como ausência de processo licitatório respectivo, pertinente aos convênios n.º 11040457200600189/2006 (SIAFI n.º 575444) e 1179/2003 (SIAFI n.º 518263);

d) ausência de processo licitatório correspondente ao Contrato de Repasse n.º 212.803-80/2006 (SIAFI n.º 583036) e aos Convênios n.º 326/2006 (SIAFI n.º 571472), 162/2006 (SIAFI n.º 567289) e 32/2006 (SIAFI n.º 560895); e

e) conluio, no intuito de malversar recursos públicos, entre os Srs. Erisvando Torquato do Nascimento, Prefeito Municipal; José Ulineide Benigno, Secretário Municipal de Finanças; Raimundo Leite de Souza, proprietário da empresa usada para vencer os certames licitatórios; Teonir Galvão Lessa,

proprietário da empresa responsável pela limpeza do lixo municipal; José Rildo, responsável pela compra e distribuição de combustível para o prefeito; e a esposa do prefeito, Secretária Municipal de Saúde.

4. O TCU, por intermédio da Secex/AC, adotou reiteradas providências preliminares a partir da primeira instrução dos autos (fls. 40/44, V.P.) a fim de obter informações adicionais acerca das possíveis irregularidades submetidas à sua apreciação. Nessa linha de exame foram realizadas diligências à SUFRAMA; ao Órgão de Controle Interno do Ministério da Defesa; à Coordenação-Geral do Fundo Nacional de Assistência Social; à FUNASA; ao Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA; à Prefeitura Municipal de Tarauacá/AC; à Gerência de Setor Público do Banco do Brasil; à Caixa Econômica Federal/AC, e ao Departamento de Polícia Federal.

5. As respostas às diligências acima referidas, com exceção da Prefeitura Municipal de Taraucá/AC, vieram ao presente processo trazendo informações acerca dos Convênios SIAFI n.°s 560884, 575444, 518263, 571472, 567289, 583.036 e 560895, demonstrando o objeto de cada um, os valores envolvidos, as fases de execução em que se encontram, irregularidades e providências adotadas pelos órgãos responsáveis pelos repasses dos respectivos recursos.

6. No entanto, permaneceram ainda dúvidas, cujos esclarecimentos eram necessários ao desate da matéria, especialmente a documentação referente à execução orçamentária, física e financeira dos convênios e contratos em apreço. Assim, em que pese a injustificada inércia da Prefeitura Municipal de Tarauacá-AC, o auditor da Secex/AC sugeriu que se reiterasse o teor dos ofícios antes encaminhados àquela municipalidade e, caso permanecesse a referida omissão, realizasse inspeção no âmbito da entidade, sem prejuízo de aplicação da multa prevista no art. 58, IV, da Lei n.º 8.443/1992.

7. Considerando as informações do Departamento de Administração Interna do Ministério da Defesa e da Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social acerca das fiscalizações e providências que haviam realizado, sem, no entanto, aduzirem os resultados dessas ações, e considerando que os Convênios n.ºs 110404572006001 89/2006 e 1179/2003 se encontravam em situação de inadimplência efetiva (fls. 336/339), a unidade técnica aventou a necessidade de reiterar também as diligências a esses órgãos.

8. Ademais, a diligência direcionada à Superintendência da Zona Franca de Manaus não foi satisfatoriamente atendida, visto que o órgão se limitou a informar que o Convênio nº 032/2006 estava em fase de execução, e que o Convênio nº 026/2006 obteve parecer favorável de seu órgão de Auditoria, relativamente às providências referentes à prestação de contas. Todavia, em consulta ao SIAFI (fls. 332/335) verificou-se que os dois ajustes encontravam-se em situação "a comprovar", apesar de já ter sido esgotado o prazo para as prestações de contas.

9. Por fim, o auditor propôs diligência à Fundação Nacional de Saúde para obter informação sobre o resultado das TCE.'s instauradas pela Portaria nº 136/2008, referentes aos Convênios n.ºs 326/2006 e 162/2006, firmados com a PM de Tarauacá-AC, pois, até o momento, não consta registro de entrada neste tribunal.

10. As providências sugeridas pela unidade técnica foram todas realizadas, possibilitando a juntada de outros documentos, que ensejaram novo exame na Secex/AC (fls. 419/430 do Vol. 2). Assim, o auditor analisou os aspectos importantes relacionados a cada um dos convênios trazidos à colação, demonstrando a ocorrência de irregularidades na execução de três dentre os sete ajustes examinados. São eles:

- Convênio n° 560884, valor pactuado de R$ 391.578,63 (R$ 18.646,60 contrapartida do município), firmado pela SUFRAMA para execução do Projeto "Aquisição de Máquinas e Equipamentos", tendo sido constatada uma diferença no valor de R$ 75.323,31, não ressarcida aos cofres públicos, O Prefeito Municipal deverá ser citado tendo em vista as irregularidades constatadas e a sua reiterada omissão no atendimento das diligências do tribunal;

- Convênio n° 560895, valor original de R$ 103.629,25 (R$ 4.932,72 contrapartida do município), firmado pela SUFRAMA destinado à execução do Projeto de "Melhoria na Infra-Estrutura de Apoio ao Setor Produtivo". O Prefeito Municipal deverá ser citado tendo em vista as irregularidades constatadas e a sua reiterada omissão no atendimento das diligências do tribunal;

- Convênio n° 518.263, valor pactuado de R$ 306.000,00 (R$ 6.000,00 contrapartida do município), firmado pela Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social para a construção de Centro da Juventude. Há indícios de desvio da finalidade e ausência de processo licitatório. O Prefeito Municipal deverá ser citado tendo em vista as irregularidades constatadas e a sua reiterada omissão no atendimento das diligências do tribunal.

11. Diante de todas essas constatações, concordo com as propostas de citação do responsável, apesar das notícias de que houve instauração das competentes tomadas de contas especiais, pois nenhum processo foi encaminhado, até agora, a esta Corte de Contas.

12. Também julgo adequadas as demais propostas referentes à audiência do Sr. Erisvando Torquato do Nascimento (Prefeito de Tarauacá/AC) acerca do contumaz silêncio do responsável a respeito das informações solicitadas pelo TCU em reiteradas oportunidades, bem como das determinações que deverão ser endereçadas à Secretaria Federal de Controle Interno – CGU e à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde.

Ante o exposto, de acordo com os pareceres uniformes da Secex/AC, voto no sentido de que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2452/2009 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC-005.470/2008-5 c/2 Volumes e 1 Anexo (c/1 Volume)
2. Grupo I, Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessado: Promotor de Justiça Marco Aurélio Ribeiro (Promotoria de Justiça de Tarauacá/AC)
3.1. Responsável: Erisvando Torquato do Nascimento (Prefeito Municipal) – CPF: 308.464.712-72
4. Entidade: Prefeitura Municipal de Tarauacá – AC
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/AC
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação originária do Ofício n° 371/2007 (fl. 1, V.P.), do Promotor de Justiça, substituto, Senhor Marco Aurélio Ribeiro, com o objetivo de trazer ao conhecimento do tribunal possíveis irregularidades na execução de recursos federais provenientes de diversos convênios/contratos no município de Tarauacá-AC.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer a Representação, nos termos do art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. converter o presente processo em Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 252 do RI/TCU com vistas a determinar:

9.2.1. **a citação**, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II, do RI/TCU, do Sr**.** Erisvando Torquato do Nascimento, CPF 308.464.712-72, Prefeito Municipal de Tarauacá/AC, para, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional os valores históricos abaixo especificados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, pela não apresentação de prestação de contas referentes aos ajustes abaixo relatados, que constituíram nos débitos correspondentes:

CONVÊNIO SIAFI	VALOR HISTÓRICO	CONCEDENTE
560884	R$ 75.323,31	SUFRAMA
560895	R$ 98.694,53	SUFRAMA
518263	R$ 300.000,00	DIRETORIA EXECUTIVA DO FNAS

9.2.2. **a audiência**, com fulcro nos arts. 10, § 1º, 12, inciso III, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 202, inciso III, do RI/TCU, do responsável identificado no item anterior para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa para o não atendimento às solicitações de informações e documentos expedidas por esta Corte de Contas por meio dos Ofícios n.ºs 208 (fls. 50/51 – V.P.), 353 (fls. 109/110 – V. P.), 550 (fls. 201/202 – V. P.) e 782/2008 (fls. 299/300 – V. P.), bem como pelo Ofício nº 251/2009-TCU/SECEX-AC (fls. 352/353 – V. P.)

9.3. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno – (SFC) da Controladoria-Geral da União que, no prazo de 30 (trinta) dias, finalize as medidas de sua alçada relativamente ao exame das Tomadas de Contas Especiais instauradas pela Fundação Nacional de Saúde face a não apresentação da prestação de contas dos Convênios n.ºs 162/06 (SIAFI 567289) e CV 0326/06 (SIAFI 571472), que foram encaminhados a SFC, respectivamente, pelos Ofícios n.ºs 503 e 505, ambos de 8 de abril de 2009, oriundos da auditoria da FUNASA;

9.4. determinar à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde que, no prazo de 30 (trinta) dias após o recebimento dos processos de Tomadas de Contas Especiais instaurados pela Fundação Nacional de Saúde face à não apresentação da prestação de contas dos Convênios n.ºs 162/06 (SIAFI 567289) e CV 0326/06 (SIAFI 571472), encaminhe-os a esta Corte de Contas, para julgamento;

9.5. dar ciência ao interessado, Sr. Marco Aurélio Ribeiro, Promotor de Justiça, substituto, da Promotoria de Justiça de Tarauacá/AC, bem como à Prefeitura Municipal de Tarauacá/AC do inteiro teor deste Acórdão bem como do Relatório e Voto que o fundamentam.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2452-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-011.835/2006-7 [Apenso: TC-022.013/2006-4]
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgão: Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro
Responsável: Gilson Cantarino O'Dwyer (CPF 366.486.637-15)
Advogado constituído nos autos: Paulo Freire de Carvalho (OAB/RJ 66.126)
Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. IRREGULARIDADES NA AQUISIÇÃO, GUARDA E DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS EXCEPCIONAIS NA SECRETARIA DE SAÚDE DO RJ. REVELIA DO EX-GESTOR ESTADUAL. MULTA. CIÊNCIA.

1. Operada a revelia, dá-se seguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei n.º 8.443/1992.

2. Apuradas objetivamente as condutas irregulares em processo de fiscalização, aplica-se multa ao gestor responsável pela prática de ato ilegítimo e antieconômico.

RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria de conformidade realizada pela Secex-RJ na área de aquisição, guarda e distribuição de medicamentos de natureza excepcional da Secretaria de Estado da Saúde do Rio de Janeiro.

2. Na presente fase processual cuida-se de dar prosseguimento à apreciação da conduta do Sr. Gilson Cantarino O'Dwyer, ex-Secretário de Saúde do Rio de Janeiro, ouvido em audiência pelas ocorrências descritas no item 9.5 e subitens, do Acórdão nº 2063/2007-TCU-Plenário, *verbis*:

"*9.5. determinar audiência do Sr. Gilson Cantarino O'Dwyer, ex-Secretário Estadual de Saúde, com fulcro no inciso II, do art. 43, da Lei n.º 8.443/92 c/c o inciso IV, do art. 250 do Regimento Interno deste Tribunal, para que no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, apresente razões de justificativas para as seguintes ocorrências:*

9.5.1. utilização dos recursos provenientes da Gestão Plena Estadual para a compra de medicamentos excepcionais, em desacordo com o disposto no item 5 e 56 da NOAS - SUS 01/02;

9.5.2. celebração de contrato com o CIAP - Centro Integrado e Apoio Profissional, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIP, contrariando o estabelecido no artigo 9º da Lei n.º 9.790/1999 e em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal expressa na Decisão Plenária n.º 600/2000;

9.5.3. compra de medicamentos excepcionais por dispensa de licitação ou inexigibilidade, quando o procedimento licitatório deveria ser utilizado, uma vez que a situação adversa, dada como de

emergência ou de calamidade pública, se originou, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela pode, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação."

3. A derradeira instrução de mérito foi lançada às fls. 172/174, da qual transcrevo o seguinte trecho, em continuidade a este relatório:

"*3. A audiência determinada foi efetuada por meio do Ofício n.º 2081/2007-TCU/SECEX-RJ-4ªDT (fls. 95/96). O responsável solicitou cópia integral do processo e prorrogação de prazo. Apesar de devidamente comunicado, por intermédio do Ofício 936/2008-TCU/SECEX-RJ-DT4, de 11/06/2008 (fl. 145), que a cópia solicitada encontrava-se a sua disposição para retirada nesta Secretaria, bem como da concessão da prorrogação de prazo, o responsável não apresentou as razões de justificativas.*

4. Em 26/08/2008 o responsável apresentou o documento de fls. 154/155 no qual solicitava, em caráter excepcional, uma nova prorrogação de prazo por 30 (trinta) dias para que pudesse exercer o seu direito de ampla defesa e de contraditório garantidos constitucionalmente. Alegava que o processo possui cerca de 2.000 (duas mil) páginas e que, naquele momento, encontrava-se detido em razão da denúncia oferecida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro o que dificultava de maneira significativa a sua defesa.

5. Em face das dificuldades alegadas pelo responsável e considerando que o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, o direito do contraditório e da ampla defesa, o Ex.mo Ministro – Relator, Valmir Campelo, autorizou, excepcionalmente, uma nova dilação do prazo concedido por mais 30 (trinta) dias, contados da ciência, para atendimento da audiência objeto do Ofício n.º 2081/2007-TCU/SECEX-RJ-4ªDT (fl. 164).

6. A nova dilação de prazo foi comunicada por intermédio do Ofício n.º 1970/2008-TCU/SECEX-RJ-DT4, de 17/10/2008, (fl. 165), entregue no endereço residencial do responsável em 27/10/2008, conforme comprova o Aviso de Recebimento acostado à fl. 166. Apesar de devidamente comunicado, o responsável não apresentou até a presente data as razões de justificativas requeridas, podendo, portanto, ser considerado revel, nos termos do artigo 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92.

7. Os recursos para o financiamento do Programa dos Medicamentos de Dispensação em Caráter Excepcional são provenientes do Fundo de Ações Estratégicas e Compensação e são independentes daqueles destinados aos demais medicamentos do SUS. De acordo com as Portarias GM/MS n.º 1.481, de 28 de dezembro de 1999, e n.º 2.577, de 27 de outubro de 2006, os recursos destinados pelo Ministério da Saúde são adicionais aos recursos próprios dos Estados e do Distrito Federal.

8. Os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS para a Gestão Plena do Sistema Estadual tem como finalidade a oferta pelo Estado do Rio de Janeiro da totalidade das ações e serviços de saúde de média complexidade compreendendo as atividades ambulatoriais de apoio diagnóstico e terapêutico e de internação hospitalar, detalhados no Anexo 3 da NOAS – SUS 01/02 que não inclui os Medicamentos de Dispensação em Caráter Excepcional.

9. Não poderia, portanto, o Estado do Rio de Janeiro utilizar os recursos provenientes da Gestão Plena Estadual para compra de medicamentos excepcionais. A utilização indevida dos recursos prejudicou a população do Estado que não teve a sua disposição a totalidade das ações e serviços de saúde que necessitava. Considerando, no entanto, que os referidos recursos foram utilizados na compra de medicamentos excepcionais e que a oferta de medicamentos é um serviço de recuperação da saúde previsto na Lei n.º 8.080/1990, entendemos que não houve um dano à União, razão pela qual não proporemos a citação do Estado do Rio de Janeiro com vistas à apresentação de alegações de defesa ou o recolhimento da quantia devida.

10. Com relação ao contrato celebrado com o CIAP - Centro Integrado e Apoio Profissional, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, verifica-se que o objeto enquadra-se nas atividades previstas no artigo 3º da Lei n.º 9.790/1999. A irregularidade apontada refere-se a inadequação do instrumento utilizado que, conforme estabelecido no artigo 9º da mencionada Lei, deveria ser o Termo de Parceria.

11. Vale ressaltar que o artigo 43, inciso II, da Lei n.º 8.443/92 dispõe que ao proceder à fiscalização de atos e contratos, o Relator ou o Tribunal, se verificar a ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa. O parágrafo único do citado artigo estabelece, ainda, que não elidido o fundamento da impugnação, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso III do artigo 58 da Lei n.º 8.443/92.

Em face do exposto e considerando que as irregularidades apontadas nos subitens 9.5.1 a 9.5.3 do Acórdão 2063/2007-TCU-Plenário não foram elididas, pois o responsável, embora devidamente comunicado, não apresentou as razões de justificativas requisitadas, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ex.mo Ministro – Relator, Valmir Campelo, com proposta de que seja aplicada ao Sr. Gilson Cantarino O'Dwyer a multa prevista no inciso III do artigo 58 da Lei n.º 8.443/92, na gradação estabelecida no inciso III do artigo 268 do Regimento Interno deste Tribunal."

4. A proposta de encaminhamento contou com a anuência da instância dirigente da Secex-RJ (cf. despachos de fl. 174).

5. Ouvido o Ministério Público, emitiu parecer o Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, no qual se manifestou em concordância com a análise procedida na instrução técnica, e com a proposta de aplicação da multa prevista no art. 58, III, da Lei nº 8.443/92 ao ex-Secretário de Saúde do Estado do Rio de Janeiro.

É o relatório.

VOTO

Conforme visto do relatório precedente, regularmente ouvido em audiência, o Sr. Gilson Cantarino O'Dwyer, não obstante ter solicitado cópia dos autos e prorrogação de prazo para atendimento da audiência, permaneceu silente, não apresentando justificativas para os atos irregulares que lhe foram imputados.

2. Deve ser ressaltado que a atitude de não apresentar defesa foi adotada com plena ciência dos efeitos da revelia, consoante expressamente consignado nos ofícios de fls. 95 a 96, devendo-se dar seguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei n.º 8.443/1992.

3. Considerando que, não obstante a revelia, os julgamentos da Corte de Contas devem se pautar pelo julgamento objetivo, recupero do relatório integrante do Acórdão nº 2063/2007-TCU-Plenário as seguintes passagens que evidenciam as condutas irregulares em razão das quais foi chamado a responder o então gestor estadual:

"*10.1.4. No mesmo período, o Fundo Estadual de Saúde transferiu da conta n.º 58041-4 para a conta n.º 291480-8 um valor total de R$ 40.434.797.59 (quarenta milhões, quatrocentos e trinta e quatro mil, setecentos e noventa e sete reais e cinqüenta e nove centavos) e emitiu um total de R$ 40.524.842,27 (quarenta milhões, quinhentos e vinte e quatro mil, oitocentos e quarenta e dois reais e vinte e sete centavos) em ordens bancárias que foram utilizadas para pagamento de fornecedores de medicamentos...*

(...)

10.1.5. Analisando esses valores, podemos concluir que o Governo do Estado do Rio de Janeiro está utilizando recursos provenientes da Gestão Plena Estadual para a compra de medicamentos excepcionais, em desacordo com o disposto no item 5 e 56 da NOAS - SUS 01/02.

10.1.6. Além disso constatou-se a utilização dos recursos provenientes da Gestão Plena Estadual para pagamento da prestação de serviço de assessoria, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal consoante Decisão n.º 600/2000-P. O contrato foi celebrado em 21 de fevereiro de 2006, com vigência até 21 de janeiro de 2007, pelo valor total de R$ 9.444.000,00 (nove milhões, quatrocentos e quarenta e quatro mil reais)(18) , tendo o seguinte objeto:

'a conjunção de esforços para operacionalizar o desenvolvimento do Programa: O fortalecimento da capacidade da Gestão Estadual do SUS, através de parceria no estabelecimento de processos, métodos, instrumentos e ferramentas científicas e gerenciais que assegurem:

- Política e cultura organizacional;
- Processo de programação da assistência;
- Responsabilidade da Gestão Estadual na garantia do acesso da população referenciada;
- Qualificação da gestão;
- Aprimoramento das funções de controle, avaliação e regulação da assistência;
- Fortalecimento das atribuições:
- Avaliação da organização do sistema e do modelo de gestão;
- Relação com municípios e pactos;
- Relação com os prestadores de serviços;
- Qualidade da assistência e satisfação dos usuários;
- Resultados e impactos sobre a saúde da população, que se realizará por meio do estabelecimento de vínculo de cooperação entre as partes, conforme inciso I do Artigo 3º da Lei 9.790 de 23 de março de 1.999 e inciso I do Artigo 6º do Decreto n.º 3.100 de 30 de junho de 1.999.'

10.1.7. Este contrato, firmado com o CIAP-Centro Integrado e Apoio Profissional, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIP localizada na cidade de Londrina-PR, contraria não só a jurisprudência dessa Corte, como também a legislação pertinente, uma vez que o instrumento apropriado para a prestação dos serviços em tela seria o Termo de Parceria, conforme estabelecido no artigo 9º da Lei n.º 9.790/1999.

10.1.8. Assim sendo, deve ser efetuada a audiência do ex-Secretário Estadual de Saúde do Rio de Janeiro para que apresente razões de justificativa para a contratação do CIAP em desacordo com a legislação aplicável e a jurisprudência desse Tribunal.

.....

12.3.3. Em que pese ter sido criada para evitar as ações judiciais, com o objetivo de providenciar a regularização das compras e a entrega tempestiva dos remédios, o que se verifica na realidade é um desvio da finalidade inicial, pois se tornou um setor de atendimento prioritário, encarregado de providenciar a entrega do insumo demandado ou a sua compra, caso não exista em estoque. Desta forma, os necessitados que ingressam na justiça conseguem, por meio do mandado, a medicação com mais rapidez do que aqueles que seguem pelos caminhos convencionais. Funciona portanto como um estímulo à busca dos medicamentos por meio da justiça, além de não possuir a integração com o Município determinada pela Justiça.

(...)

12.3.10. A falta de recursos para pagamento a fornecedores, apesar de existir a previsão orçamentária, gera abastecimento irregular e/ou desabastecimento de medicamentos. Conseqüentemente estimula a procura da solução pelo Judiciário. A crescente demanda de ações judiciais, que exigem

celeridade na resposta, leva a aquisições não programadas, em quantidades pequenas e com dispensa de licitação devido à urgência, o que encarece os medicamentos e faz com que diminuam os recursos para as compras planejadas. Quando existem os medicamentos em estoque, são desviados para atender a demanda judicial, o que ocasiona dificuldades no fluxo de abastecimento planejado, podendo ocasionar um desabastecimento. Ou seja, as falhas são responsáveis por aumentar os problemas, instalando-se um círculo vicioso que urge ser rompido.

.....

16.4. A falta da devida contrapartida de recursos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, apesar de existir a previsão orçamentária, vem provocando a inadimplência junto aos fornecedores e, conseqüentemente, a perda de credibilidade, o abastecimento irregular e/ou o desabastecimento dos medicamentos. Conseqüentemente estimula a procura da solução pelo Judiciário. A crescente demanda de ações judiciais, que exigem celeridade na resposta, leva a aquisições não programadas, em quantidades pequenas e com dispensa de licitação devido à urgência, o que encarece os medicamentos e faz com que diminuam os recursos para as compras planejadas. Quando existem os medicamentos em estoque, são desviados para atender a demanda judicial, o que ocasiona dificuldades no fluxo de abastecimento planejado, podendo ocasionar um desabastecimento. Ou seja, as falhas são responsáveis por aumentar os problemas, instalando-se um círculo vicioso que urge ser rompido.

16.5. Verificou-se, também, um longo tempo de tramitação dos processos licitatórios decorrente da passagem pelos diversos setores da SES/RJ e da lentidão na execução das várias etapas por parte dos referidos setores. Este fato, aliado à falta de planejamento e à desídia administrativa vem ocasionando a compra de medicamentos excepcionais com dispensa de licitação por emergência e, conseqüentemente, com preço superior. Constatou-se, ainda, necessidade de contratação e de treinamento de servidores, para possibilitar um atendimento mais eficiente e de melhor qualidade para os pacientes, assim como a informatização do Programa e a criação de um sistema que integre as etapas do processo e permita a criação um cadastro único que possa ser consultado pelas três instâncias do Governo."

4. Vê-se, assim, que restaram objetivamente apuradas pela fiscalização deste Tribunal as condutas irregulares imputadas ao responsável, as quais não restaram elididas, em razão de sua opção por permanecer silente.

5. Registro o interesse da 2ª Vara Federal Criminal de Curitiba na matéria objeto do presente processo (cf. fls. 180), razão pela qual a deliberação que vier a ser proferida neste feito deverá ser-lhe encaminhada.

Ante o exposto, acolhendo a proposta da unidade técnica corroborada pelo parecer do Ministério Público junto ao TCU, voto por que este Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2453/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.835/2006-7.
1.1. Apenso: 022.013/2006-4
2. Grupo I, Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria

3. Órgão: Secretaria Estadual de Saúde e Defesa Civil do Governo do Rio de Janeiro
4. Responsável: Gilson Cantarino O'Dwyer (CPF 366.486.637-15)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico
7. Unidade Técnica: Secex-RJ
8. Advogado constituído nos autos: Paulo Freire de Carvalho (OAB/RJ 66.126)
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre auditoria de conformidade realizada pela Secex-RJ na área de aquisição, guarda e distribuição de medicamentos de natureza excepcional da Secretaria de Estado da Saúde do Rio de Janeiro.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. considerar revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei n.º 8.443/1992, o Sr. Gilson Cantarino O'Dwyer, ex-Secretário de Saúde do Rio de Janeiro;

9.2. aplicar ao responsável acima nominado a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da respectiva quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. dar ciência desta deliberação à 2ª Vara Federal Criminal de Curitiba;

9.4. arquivar os autos, sem prejuízo do acompanhamento a ser efetuado pela Secex-RJ.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2453-44/09-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 019.824/2009-4
Natureza(s): Monitoramento

Órgãos: Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Tocantins, Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Tocantins - DERTINS e Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT

Advogado(s): não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DOS ACHADOS GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE PARALISAÇÃO OU RETENÇÃO CAUTELAR, REALIZADO EM CUMPRIMENTO AO ACÓRDÃO Nº 1.884/2009-PLENÁRIO. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA RODOVIA BR-010, TRECHO DIVISA TO/MA - APARECIDA DO RIO NEGRO, NO ESTADO DE TOCANTINS. RECLASSIFICAÇÃO DE ALGUNS INDÍCIOS DE IG-P PARA IG-C, EM ATENÇÃO À LEI Nº 12.017/2009 (LDO 2010). COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada no âmbito do Serviço de Informação de Obras – Siob, da Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob (fls. 26/28), cujas propostas contaram com a concordância do titular da unidade técnica (fl. 29):

"*Trata-se de monitoramento de achados graves com recomendação de paralisação ou retenção cautelar, detectados em fiscalização de obra, constituído em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 1.884/2009 – TCU Plenário (fls. 5-7). O presente processo trata da obra da BR-010/TO - Entroncamento TO-030 - Divisa TO/MA. A obra encontra-se no Quadro Bloqueio da LOA/2009.*

2. Após instrução inicial do Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras – Siob/Secob - às fls. 1-4, o processo foi encaminhado para a 3a DT/Secob para análise das proposições do item 14.a). A citada diretoria elaborou a bem fundamentada instrução às fls. 12-24, analisando todos os itens requisitados e encaminhou o processo de volta ao Siob para atualização da situação processual.

3. Conforme instrução da 3a DT/Secob, as irregularidades graves com recomendação de paralisação foram apontadas no Fiscobras de 2008. A obra vem sendo fiscalizada desde 2004 pelo Tribunal, entretanto sem recomendação de paralisação antes de 2008. Os objetos das IG-P´s são os Contratos UT/23-006/2007, 020/2002, 021/2002 e 023/2002, o Convênio 494.101 e os Projetos Executivos e Básicos dos 4 lotes da obra.

4. A unidade técnica analisou, para cada um dos objetos do item anterior, os achados com IG-P, reavaliando em face da nova LDO suas classificações. Estimou também o valor potencial do prejuízo ao erário em caso de continuidade de cada objeto considerado irregular e informou a relevância material dos valores envolvidos nas irregularidades em relação aos valores dos objetos. As medidas corretivas que devem ser tomadas pelos gestores para a continuidade da obra também foram informadas na instrução da 3a DT/Secob.

5. Tendo como objetivo principal este processo de monitoramento o acompanhamento das ações relativas ao bloqueio/desbloqueio da obra, conforme consta nos itens 9.1.2 e 9.1.3 do AC-1884/2009-PL, podemos resumir a instrução da 3a DT/Secob, em relação aos principais pontos de interesse do presente monitoramento, conforme segue:

i. Os achados com IG-P referentes aos Contratos UT/23-006/2007, 020/2002, 021/2002 e 023/2002, em virtude das materialidades relevantes das irregularidades em relação aos valores contratados, permanecem com sua classificação inalterada, face ao disposto na Lei no 12.017/2009 – LDO/2010.

ii. Os achados referentes aos Projetos Executivos 01/12/1999 e 01/11/2001 e respectivos Projetos Básicos, em face da baixa materialidade em relação aos valores contratuais, em face do disposto na LDO/2010, devem ter sua classificação alterada de IG-P para IG-C, conforme consta nos itens 69 e 79 (fls. 22 e 23) da instrução da unidade técnica.

iii. Conforme o item 85 da instrução (fl. 24), deve-se alterar a classificação do achado "Fiscalização e/ou supervisão deficiente ou omissa" referente ao Convênio 494.101, de IG-P para IG-C, já que este achado foi cadastrado também para o Contrato UT/23-006/2007 – contrato de supervisão – não incidindo a presente irregularidade sobre o citado convênio

iv. O valor estimado do dano ao erário, em caso de continuidade do emprreendimento, totaliza R$ 67.276.439,38, somados os danos informados de cada objeto com IG-P, tirando as duplicidades.

v. As principais medidas corretivas que, se tomadas pelo gestor, acarretariam na recomendação da continuidade dos objetos são, conforme a instrução da unidade técnica: fiscalização mais efetiva da contratante e reversão aos cofres públicos do superfaturamento do Contrato UT/23-006/2007; repactuação dos contratos 020/2002, 021/2002 e 023/2002 e respectivos termos aditivos e reversão aos cofres públicos dos valores pagos a maior. Essas últimas medidas também corrigiriam a irregularidade no Convênio 494.101.

6. Entendemos que, como as irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P) foram confirmadas por deliberação do Tribunal (vide AC-1535/2008), somente outro acórdão, aprovado pelo Plenário, poderia reclassificá-las como IG-C.

7. Em vista de todo o exposto, estando plenamente de acordo com a instrução da 3a DT/Secob, propomos que sejam encaminhados os autos ao gabinete do Ministro Relator Valmir Campelo para que:

i. seja determinado à Secob que reclassifique no sistema Fiscalis todas as irregularidades de IG-P – Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação – para IG-C – Irregularidade Grave com Recomendação de Continuidade – referentes aos objetos cadastrados no sistema como "Projeto Básico" da obra da BR-010/TO - Entroncamento TO-030 - Divisa TO/MA, face à baixa materialidade dos valores tidos como irregulares em relação ao valor total contratado e que também seja registrada a mesma reclassificação no sistema para o achado "Fiscalização e/ou supervisão deficiente ou omissa" referente ao Convênio 494.101, em face da duplicidade de registro deste achado.

ii. seja comunicada à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que permanecem os indícios de irregularidades graves em relação aos Contratos UT/23-006/2007, 020/2002, 021/2002 e 023/2002 e ao Convênio 494.101 em face da nova exigência do art. 94, § 1o, inciso IV da Lei no 12.017/2009 (LDO/2010), quanto à relevância da materialidade das irregularidades em relação aos totais contratados."

É o relatório.

VOTO

Em apreciação relatório de monitoramento realizado em cumprimento ao Acórdão nº 1.884/2009-TCU-Plenário nas obras de construção da rodovia BR-10, no Estado de Tocantins, objeto do Programa de Trabalho nº 26.782.1457.11V8.0017.

2. Referidas obras foram analisadas no âmbito do TC-011.547/2008-8 (Fiscobras 2008), culminando com o Acórdão nº 1535/2008-Plenário, que, entre outras providências, determinou a suspensão cautelar dos pagamentos de três contratos do empreendimento, além de recomendar ao Congresso Nacional a paralisação da execução física, financeira e orçamentária da construção. O teor dos mencionados comandos da decisão ora monitorada é transcrito a seguir:

"*VISTOS, relatados e discutidos, em conjunto, estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria nas obras de construção da rodovia BR-10, no Estado de Tocantins, trecho divisa TO/MA - Aparecida do Rio Negro, no âmbito dos Fiscobras 2007 e 2008, PT 26.782.1457.11V8.0017.*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, cautelarmente, à Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Tocantins e ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Tocantins - DERTINS que, com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/92 e no art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, abstenham-se de efetuar quaisquer pagamentos, com recursos federais, relativos às obras de construção da BR-010/TO, trecho divisa TO/MA - Aparecida do Rio Negro, no âmbito dos Contratos nºs 20/2002, 21/2002 e 23/2002, até que o Tribunal decida acerca do mérito das questões tratadas no TC-011.547/2008-8;

9.2. determinar, cautelarmente, ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT que, com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/92 e no art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, abstenha-se de repassar recursos financeiros ao Estado de Tocantins, a conta do Convênio nº TT-223/2003-00 (Nº SIAFI 494.101), celebrado com a Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Tocantins, relativamente às obras de construção da BR-010, trecho divisa TO/MA - Aparecida do Rio Negro, até que o Tribunal decida acerca do mérito das questões tratadas no TC-011.547/2008-8 e até que sejam sanadas as graves deficiências verificadas no serviço de supervisão da obra, conforme apurado pela Auditoria interna do DNIT e lavrado no Relatório de Auditoria 028/2007, devendo essa última providência ser cabalmente demonstrada ao Tribunal;

[...]

9.6. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que os indícios de irregularidades graves identificados nas obras de construção da rodovia BR-10, no Estado de Tocantins, trecho divisa TO/MA - Aparecida do Rio Negro, PT 26.782.1457.11V8.0017, recomendam a paralisação da execução física, financeira e orçamentária do empreendimento, até que o Tribunal se pronuncie sobre o mérito das questões tratadas no TC-011.547/2008-8;"

3. Em conseqüência, foram inseridos no Quadro-Bloqueio da LOA/2009 os Contratos nºs 20/2002, 21/2002 e 23/2002, o Contrato UT/23-006/2007, o Projeto Básico, bem como o Convênio TT-223/2003-00 (Nº SIAFI 494.101), consoante registros colhidos do referido quadro, conforme abaixo:

"*26.782.0237.11V8.0017 - CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO - DIVISA TO/MA - APARECIDA DO RIO NEGRO - NA BR-*
010 - NO ESTADO DE TOCANTINS NO ESTADO DO TOCANTINS
BR-010/TO - Entroncamento TO-030 - Divisa TO/MA

Projeto Básico S/N
Situações Encontradas:
(*) Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente

Contrato Implantação e pavimentação asfáltica BR-010, trecho: TO/GOTO/
MA, sub-trecho: Aparecida do Rio Negro/Goiatins, segmento:
Aparecida do Rio Negro (estaca 0)/Córrego Lontras (estaca 3.675)
(Lote 01).
020/2002
Situações Encontradas:
(*) Alterações indevidas de projetos e especificações
(*) Superfaturamento

Contrato Implantação e pavimentação asfáltica BR-010, trecho: TO/GOTO/

MA, sub-trecho: Aparecida do Rio Negro/Goiatins, Córrego Lontras (estaca 3.675) a Santa Maria do Tocantins (estaca 7.398+17,323) Lote 02.
021/2002
Situações Encontradas:
(*) Superfaturamento
(*) Medição/ pagamento de serviços não realizados
(*) Alterações indevidas de projetos e especificações

Contrato Implantação e pavimentação asfáltica BR-010, trecho: Divisa TO/GO-TO/MA, sub-trecho: Aparecida do Rio Negro/Goiatins, seguimento Cartucho (estaca 4.485)/Goiatins (estaca 7.902) Lote 04.
023/2002
Situações Encontradas:
(*) Deficiência grave na qualidade nos serviços executados
(*) Superfaturamento
(*) Medição/ pagamento de serviços não realizados
(*) Alterações indevidas de projetos e especificações

Convênio Execução de obras de construção, pavimentação, OAE E OAC na rodovia BR-010/TO trecho Aparecida do Rio Negro - Divisa TO/MA
494.101
Situações Encontradas:
(*) Deficiência grave de fiscalização/supervisão
(*) Alterações indevidas de projetos e especificações

Contrato Execução dos serviços técnicos de supervisão das obras da Rodovia BR-010/TO, no trecho Aparecida do Rio Negro ¿ Goiatins.
UT/23 - 006/2007
Situações Encontradas:
(*) Deficiência grave de fiscalização/supervisão"

4. Para trazer à memória a gravíssima situação observada na obra em referência que culminou na drástica medida de paralisação de todo o empreendimento, nos termos constantes do Quadro-Bloqueio da LOA/2009, recupero o seguinte trecho do voto por mim proferido, nos autos do TC-011.547/2008-8:

"*33. As fortes suspeitas da falta de qualidade e confiabilidade dos serviços de supervisão é fator que, sem dúvida, é causa concorrente para que continuem a verificar-se as ocorrências exaustivamente já narradas e comentadas até aqui, configurando indícios de irregularidades com gravidade suficiente a recomendar a paralisação da obra, dando-se ciência dessa conclusão à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, se assim vier a decidir o Plenário.*

34. Por essa razão, coloco-me de acordo com a colocação feita pelo diretor da Secob, ao despachar nos autos, no sentido de que 'Não se trata apenas de sobrepreço. Trata-se, entre outras

coisas, de sobrepreço, jogo de planilhas, medições de serviços não executados, pagamentos por transportes de distâncias maiores que as reais e, acima de tudo isso, uma supervisão completamente deficiente. Ou seja, a simples continuidade da obra, mesmo com retenção de valores, poderá continuar a causar dano ao Erário'. Reforça esse posicionamento o expressivo valor a ser aportado à obra, estimado em R$ 160 milhões. Mostra-se, portanto, a meu ver, totalmente temerária a continuidade do aporte de recurso federais para a obra, até que o Tribunal examine o mérito das questões aqui apresentadas e até que o DNIT adote as providências necessárias para que sejam corrigidas as graves deficiências verificadas no serviço de supervisão da obra, conforme apurado pela Auditoria interna do DNIT e lavrado no Relatório de Auditoria 028/2007, o que deverá ser cabalmente demonstrado ao Tribunal, para que se considere saneada a questão da supevisão."

5. Diante desse quadro e da análise empreendida pela Secob quanto à reavaliação dos indícios de irregularidades classificados como IGP, em face das novas disposições da Lei nº 12.017/2009 (LDO 2010), estou de acordo com a unidade especializada de que somente são passíveis de alteração para IG-C os achados concernentes ao projeto básico. Com relação à deficiência de supervisão incidente sobre o convênio que suporta financeiramente o empreendimento, diferentemente da unidade técnica, entendo que deva continuar como IGP, tendo em vista que esse achado foi um dos motivos determinantes da medida acautelatória constante do item 9.2 do Acórdão nº 1535/2008-Plenário, consoante transcrição efetuada do referido comando no início deste voto.

6. Tendo em conta, ainda, o valor estimado pela Secob de dano ao erário em caso de continuidade do empreendimento, na ordem de mais de 67 milhões de reais, em razão principalmente de sobrepreço, superfaturamento e pagamentos de serviços não executados, as medidas corretivas que competem ao gestor passam necessariamente pela repactuação dos contratos para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro decorrente dos superfaturamentos, correção dos valores de serviços com sobrepreço e reversão aos cofres públicos de valores pagos a maior.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2454/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.824/2009-4.
2. Grupo I – Classe – Assunto: V – Relatório de Monitoramento
3. Interessados: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos: Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Tocantins, Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Tocantins - DERTINS e Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Sec. de Fiscalização de Obras (SECOB).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento realizado em cumprimento ao Acórdão nº 1.884/2009-TCU-Plenário nas obras de construção da rodovia BR-10, no Estado de Tocantins, objeto do Programa de Trabalho nº 26.782.1457.11V8.0017.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. autorizar a reclassificação, no Sistema Fiscalis, de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação – IGP para Irregularidade Grave com Recomendação de Continuidade – IGC, dos indícios referentes aos objetos cadastrados no sistema como "Projeto Básico" da obra da BR-010/TO - Entroncamento TO-030 - Divisa TO/MA;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-a que permanecem as restrições que recomendam a suspensão da execução física, financeira e orçamentária relativas aos Contratos UT/23-006/2007, 020/2002, 021/2002 e 023/2002 e ao Convênio 494.101, os quais estão pendentes de solução por parte dos gestores, competindo-lhe as medidas corretivas de repactuação dos contratos para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro decorrente dos superfaturamentos, correção dos valores de serviços com sobrepreço e reversão aos cofres públicos de valores pagos a maior, relativamente às situações que foram objeto das audiências constantes do Acórdão nº 1535/2008-Plenário.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2454-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE I – Plenário
TC-013.157/1999-0
Natureza: Recurso de Reconsideração (em recurso de revisão)
Recorrente: Ministério Público junto ao TCU
Entidade: Prefeitura de Jacutinga/MG
Responsável/Recorrido: Luiz Roberto Pieroni (ex-prefeito)
Advogado constituído nos autos: não há
Sumário: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO CONTRA DELIBERAÇÃO ADOTADA EM SEDE DE RECURSO DE REVISÃO. MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA. CONSIDERAÇÕES SOBRE O CABIMENTO DA ESPÉCIE RECURSAL E SOBRE A

CORRETA CARACTERIZAÇÃO DE FATO NOVO PARA ADMISSIBILIDADE E CONHECIMENTO DO RECURSO. NÃO-CONHECIMENTO, NO CASO CONCRETO. INTEMPESTIVIDADE. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

Conquanto admissível a recorribilidade de deliberação que conhece e dá provimento a recurso de revisão, tornando insubsistente o julgado anterior, o conhecimento de tal recurso depende da perfeita caracterização de fato novo apto a rescindir o julgado e provocar o re-julgamento do caso concreto.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (anexo 2), contra o Acórdão 846/2006-TCU-Plenário, proferido em sessão de 7/6/2006, quando se apreciou recurso de revisão, também interposto pelo Ministério Público junto ao TCU.

2. Por meio da referida decisão, o acórdão proferido na Relação nº 107/2000 – Gabinete do Auditor José Antônio Barreto de Macedo (Ata nº 40/2000, sessão de 31/10/2000, fl. 193 - v.p.) foi tornado insubsistente e as contas do Sr. Luiz Roberto Pieroni foram julgadas irregulares, com a condenação em débito e a aplicação de multa.

3. Agora, diante da superveniência de fatos novos que noticiam suposta irregularidade do ex-prefeito também em relação a débito de R$ 50.000,00 ao qual não foi condenado mediante o Acórdão 846/2006 – Plenário, vem o MP/TCU interpor o presente recurso a fim de que "a comprovação da utilização dos recursos relacionados ao Convênio nº 332/97 seja apreciada levando-se em consideração as informações referentes ao Cheque nº 942.596, no valor de R$ 50.000,00, cujo destino foi a conta pessoal do ex-Prefeito Luiz Roberto Pieroni."(fl. 08, anexo 2).

4. O exame preliminar de admissibilidade realizado pela Secretaria de Recursos (fls. 11/12 - anexo 2) resultou em proposta no sentido de que o presente recurso fosse conhecido como recurso de reconsideração, em razão da superveniência de fatos novos.

5. O responsável pela instrução de fls. 55/59 – anexo 2, ressaltando que o objeto do recurso não era inédito nos autos, concluiu que não haveria possibilidade de imputar débito ao ex-prefeito, uma vez que o nexo de causalidade entre a verba repassada e as obras realizadas encontrava-se documentalmente evidenciado no processo.

6. Então, com a anuência do diretor e do secretário, propôs o conhecimento do recurso e, no mérito, a negativa de provimento.

7. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, em parecer às fls. 61/65 – anexo 2, manifestou-se contrário ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica, propondo conhecer do recurso para dar-lhe provimento, fazendo as seguintes alterações no Acórdão 846/2006-TCU-Plenário: condenar o Sr. Luiz Roberto Pieroni também pelo débito original de R$ 50.000,00; aumentar o valor da multa que lhe foi aplicada; e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, esclareço que solicitei à Consultoria Jurídica deste Tribunal (Conjur) que se pronunciasse a respeito da possibilidade de interposição de recurso de reconsideração contra acórdão proferido em recurso de revisão, apesar dos precedentes citados pelo representante do Ministério Público junto ao TCU, e a respeito também da caracterização de fato novo.

2. Em longo e bem elaborado parecer de vinte laudas (fls. 67-88, anexo 2), manifestou-se a Conjur.

3. Quanto à primeira questão levantada, resumo a conclusão a que chegou o responsável pelo parecer da Conjur na transcrição do seguinte parágrafo:

"Nesses termos, **dada a equiparação realizada pelo Poder Judiciário (STF e TSE) e pelo próprio RITCU (art 288) do recurso de revisão interposto pelo TCU à ação rescisória prevista no CPC, não há como se negar a recorribilidade da decisão que, ao conhecer e prover recurso de revisão, torna insubsistente o anterior julgamento das contas e realiza novo julgamento.**" (grifos originais)

4. Em relação à caracterização de fato novo, a Conjur utilizou-se, analogicamente, do conceito de documento novo, concluindo: "observa-se que o 'elemento' novo não pode ter sido utilizado por qualquer das partes, inovando-se a situação processual seja com a alegação de um novo fato (recurso de reconsideração) ou, no caso da ação rescisória, com a colação de documento destinado à prova de fato, o qual era desconhecido da parte ou estava inacessível."

5. Retornando ao caso concreto dos autos, muito embora tenha despachado após o exame preliminar de admissibilidade feito pela Secretaria de Recursos, entendo que o presente recurso não deve ser conhecido, porquanto interposto intempestivamente.

6. Por oportuno, transcrevo a parte final do parecer da Conjur, que acolho como minhas razões de decidir:

"Consoante se extrai dos presentes autos, **o MP/TCU interpôs recurso de reconsideração intempestivo objetivando a ampliação da condenação do gestor no valor do mencionado cheque, pois teriam sido juntadas provas de que o cheque foi depositado diretamente na conta do ex-Prefeito**.

Observa-se que esse fato, ou seja, essa irregularidade relativa ao depósito do cheque na conta-corrente do gestor já constava dos autos, entretanto, considerou o Relator que essa infração não seria suficiente para, quanto a esse valor, condenar o ex-Prefeito.

Assim, **verifica-se que a pretensão do MP/TCU dirige-se à nova valoração de fato já suscitado na deliberação anterior, ao qual o colegiado já se pronunciou, ou seja, pretende obter conseqüência jurídica diversa de fato já discutido**.

Ora, conforme asseverado, **pretender juízo diverso acerca de questões já discutidas seria possível apenas com a interposição tempestiva do recurso de reconsideração, pois, consoante explicitado no despacho do relator, já houve apreciação expressa do suposto fato novo, com conclusão explícita**.

A divergência com a Serur é apenas processual, uma vez que reconhecido que não se trata de elemento novo, não seria caso de conhecimento e não provimento, e sim de não conhecimento do recurso de reconsideração, dada sua intempestividade, e de que a caracterização do fato novo, nessas circunstâncias, é requisito de admissibilidade desse recurso.

Do exposto, **conquanto cabível recurso de reconsideração interposto pelo MP/TCU contra acórdão que apreciou recurso de revisão desse mesmo órgão, este recurso não merece ser conhecido, pois foi ultrapassado o prazo quinzenal e não foi apresentado elemento novo apto a suscitar a aplicação do parágrafo único do art. 32 da Lei nº 8.443/1992**.

III – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em face do exposto, propõe-se o encaminhamento deste parecer, com as conclusões supra, ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, Relator do presente recurso de reconsideração, com cópia para a Serur, para conhecimento." (grifos originais)

Com essas considerações, escusando-me por dissentir dos pareceres da Serur e do Ministério Público junto ao TCU, voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2455/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.157/1999-0.
1.1. Apensos: 018.968/2006-5; 001.346/2007-8
2. Grupo II - Classe I – Assunto: Recurso de Reconsideração (em recurso de revisão)
3. Recorrente: Ministério Público junto ao TCU
3.1. Responsável/Recorrido: Luiz Roberto Pieroni (ex-prefeito)
4. Entidade: Prefeitura de Jacutinga/MG
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Marcos Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos e Consultoria Jurídica (Conjur)
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (anexo 2), contra o Acórdão 846/2006-TCU-Plenário, proferido em sessão de 7/6/2006, quando se apreciou recurso de revisão, também interposto pelo Ministério Público junto ao TCU.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento nos arts. 32, inciso I e parágrafo único, e 33 da Lei nº 8.443/92, em:

9.1. não conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, mantendo em seus exatos termos o Acórdão nº 846/2006 – TCU – Plenário, tendo em vista a intempestividade da interposição;

9.2. dar conhecimento deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao recorrente e ao responsável/recorrido.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2455-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR VALMIR CAMPELO

Presidente Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE II - Plenário
TC-024.114/2006-6 (com 2 volumes e 3 anexos, sendo o anexo 1 com 5 volumes e o anexo 4 com 1 volume)
Natureza: Tomada de Contas Especial
Entidade: Fundação Assis Gurgacz (FAG)
Responsáveis: Srs. Assis Gurgacz, Presidente da Fundação Assis Gurgacz (CPF: 005.858.319-04); Assis Marcos Gurgacz, Tesoureiro da FAG (CPF: 787.523.379-87); Augusto Piran, membro da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 097.518.669-87); Bernadete Guareski, membro da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 286.729.170-49); Dely do Nascimento Porto (CPF: 109.553.561-72); Eduardo Miguel Prata Madureira, Presidente da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 016.152.199-19); Elaine Aparecida Miguel Krombauer, membro da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 016.592.719-40); Elias Nagib David, Gerente de Projetos do Ministério das Comunicações (CPF: 438.683.207-68); Eudes Teixeira Cipriano, Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Comunicações (CPF: 151.399.721-15); Jadir Girotto, Presidente da Credisan - Cooperativa de Crédito Urbano dos Empregados da Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso Ltda. (CPF: 846.979.388-87); Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, Diretora Administrativa da FAG (CPF: 603.093.859-20); João Alberto Viezzer, membro da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 119.352.789-91); Jorcy Francisco de França Aguiar (CPF: 063.647.721-53); José Jesus de Brito Bastos (CPF: 139.011.501-10); Valdir Ferrari, membro da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 688.405.279-15); Fundação Assis Gurgacz (CNPJ: 22.035.390/0017-3); Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente (CNPJ: 01.916.591/0001-04); Comercial Destro Ltda. (CNPJ: 76.062.488/0001-43); Via Pax Informática Ltda. (CNPJ: 03.599.738/0001-05)
Advogados constituídos nos autos: Charles Pereira Lustosa Santos (OAB/PR nº 33.280) e Ramiro de Lima Dias (OAB/PR nº12.504).

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ORIUNDA DA CONVERSÃO DE RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE REALIZADA NA FUNDAÇÃO ASSIS GURGACZ, LOCALIZADA NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR, EM VIRTUDE DE PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO NO PROGRAMA INCLUSÃO DIGITAL. FISCALIS Nº 832/2006. IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS COM DANO AO ERÁRIO. CONTAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DE MULTA. DECRETAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial decorrente da conversão, por meio do Acórdão nº 548/2007-TCU-Plenário (fls. 46/52 do vol. principal), do relatório de auditoria de conformidade (Fiscalis nº 832/2006) realizada em 2006 na Fundação Assis Gurgacz - FAG (sediada no Município de Cascavel/PR), em virtude de irregularidades constatadas na aplicação dos recursos federais oriundos de

transferências voluntárias no objeto Inclusão Digital, mediante Convênio nº 147/2004-MC celebrado com o Ministério das Comunicações.

2. O mencionado convênio, no montante de R$ 1.771.585,00, dos quais R$ 1.631.585,00 repassados pelo ente federal e R$ 140.000,00 relativos à contrapartida do conveniado, tinha por objeto a implantação de cinco telecentros comunitários: quatro unidades móveis (ônibus equipados com 12 computadores) e uma unidade fixa (cinco laboratórios de informática).

3. A auditoria constatou gravíssimas irregularidades na execução da avença por parte da FAG, que podem ser sintetizadas da seguinte maneira:

- procedimentos fraudulentos em licitações (direcionamento e montagem: Convite 05/2005);
- fraude à execução física do convênio (Convites 04/2005 e 06/2006; o executado diferiu das especificações do Plano de Trabalho, do Edital, da Proposta e do Contrato);
- fraude no pagamento e nos documentos comprobatórios de despesa (Convites 05/2005 e 06/2005);
- comprovação de despesas mediante notas fiscais "calçadas" (Convite 06/2005);
- inexistência e/ou funcionamento irregular de empresa licitante à época da licitação (Convite 05/2005);
- preços contratados não compatíveis com os preços de mercado (Convites 04/2005, 05/2005 e 06/2005);
- movimentação irregular da conta específica do convênio (c/c 19105-1, agência BB 3402-9);
- licitação efetuada em modalidade diferente da exigida na legislação (Convites 04/2005, 05/2005 e 06/2005);
- irregularidades na aprovação da Prestação de Contas por parte do órgão repassador dos recursos (Ministério das Comunicações);
- não-atendimento à finalidade do convênio (Convênio 147/2004-MC, Siafi 522242).

4. Procedida à conversão em TCE, foram efetivadas a citação e a audiência dos responsáveis, bem como adotada medida cautelar para suspender repasses/empenhos à FAG e formalizada determinação ao Ministério das Comunicações para o reexame da prestação de contas do Convênio nº 147/2004-MC, entre outras.

5. A Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex/PR), instruindo o feito, analisou as alegações de defesa e as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, nos termos abaixo transcritos:

"**V - Das Citações**

Informações preliminares

a) Tendo em vista a gravidade das irregularidades, quando houver necessidade de clareza, as respostas dos responsáveis serão transcritas;

b) As citações aos responsáveis FAG, Sr. Assis Gurgacz, Sra. Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira e Sr. Assis Marcos Gurgacz, foram realizadas em 4 partes: irregularidades quanto ao Convite 05/2005 e Notas Fiscais nº 000026 e 000027 emitidas pela Coperserv; irregularidades quanto ao Convite 04/2005 e Notas Fiscais nº 264811 e 264812 emitidas pela Comercial Destro; irregularidades quanto ao Convite 06/2005 e Notas Fiscais nº 264811 e 264812 emitidas pela Via Pax Informática e irregularidades quanto aos demais itens apresentados na Prestação de Contas;

c) A numeração das irregularidades segue a correlação existente com as 10 irregulares encontradas na auditoria (tópico II desta instrução);

d) A responsabilidade solidária pelo prejuízo de R$ 1.631.585,00, valor total do recurso federal repassado, está assim distribuída:

d1) a **Fundação Assis Gurgacz - FAG**, na pessoa de seu Presidente, o Sr. Assis Gurgacz, e as pessoas físicas do Sr. Assis Gurgacz, Presidente da Fundação Assis Gurgacz - FAG, da Sra. Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, Diretora Administrativa da FAG, do Sr. Assis Marcos Gurgacz, Tesoureiro da FAG, pela quantia de R$ 1.631.585,00 atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir da data do recebimento, 23.3.2005, até o efetivo recolhimento e descontado o valor de R$ 629,38 já devolvido em 5.10.2005, na forma da legislação em vigor, em virtude do descumprimento integral do objetivo pactuado;

d2) a **Coperserv** - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente, na pessoa do seu Presidente, Sr. Jorcy Francisco de França Aguiar, e a própria pessoa física do Sr. Jorcy Francisco de França Aguiar, pela quantia de R$ 1.008.000,00, pelos atos referentes à compra de quatro ônibus com equipamentos de informática, Convite nº 05/2005, Notas Fiscais nº 000026 e 000027;

d3) a empresa **Comercial Destro Ltda**, na pessoa do seu Diretor João Carlos Destro, pela quantia de R$ 407.400,00, pelos atos referentes à compra de equipamentos de informática por meio do Convite 04/2005 e Notas Fiscais nº 264811 e 264812;

d4) a empresa **Via Pax Informática Ltda**, na pessoa do seu Diretor, Sr. Marcos Antônio Bertoli, pela quantia de R$ 89.401,90, pelos atos referentes à compra de equipamentos de informática por meio do Convite 06/2005 e Notas Fiscais nº 001589 e 001590.

Responsáveis:

Fundação Assis Gurgacz - FAG

Assis Gurgacz, Presidente da Fundação Assis Gurgacz - FAG

Sra. Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, Diretora Administrativa da FAG

Sr. Assis Marcos Gurgacz, Tesoureiro da FAG

Alegações de defesa apresentada às fls. 73/168, Vol. P, 249/250, Vol. 3 e 291/341, Vol. 3

1ª Parte - Irregularidades quanto ao Convite 05/2005 e Notas Fiscais nº 000026 e 000027 emitidas pela Coperserv

Irregularidade nº 1

Simulação, por meio da Carta Convite nº 05/2005, da compra de 4 (quatro) ônibus usados, no valor total de R$ 1.008.000,00, que já eram de propriedade de outras empresas do mesmo grupo empresarial da FAG, a Eucatur e a Viação Nova Integração, sendo que a Ata da Comissão de Licitação, datada de 6.7.2005, declarou a Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente vencedora do processo, quando se sabe que o Sr. João de Abreu Netto constava como proprietário dos veículos no DETRAN/PR a partir de 12.8.2005 e somente em 29.8.2005 foram transferidos para a Coperserv no Estado do Mato Grosso, sendo transferidas para a FAG em 5.10.2005.

Alegações de defesa

Não foram apresentadas alegações de defesa para este item.

Análise

Mantém-se a irregularidade de simulação da licitação diante dos fatos descritos e documentados no processo.

Irregularidade nº 8

Utilização da modalidade convite para licitação no valor de R$ 1.008.000,00, quando o limite máximo permitido é de R$ 80.000,00.

Alegações de defesa

Os valores estipulados no referido Edital foram os constantes do projeto apresentado e aprovado pelo Ministério das Comunicações, ou seja, no valor total de R$ 1.014.585,00 (fl.76).

Análise

O Ministério das Comunicações não estabeleceu qual a modalidade de licitação que deveria ser utilizada e nem poderia fazê-lo. A responsabilidade é da FAG. Mantém-se a irregularidade.

Irregularidade nº 1

Direcionamento da licitação para a Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente, considerando a própria restrição imposta ao escolher a modalidade de licitação, convite, as especificações do edital para que fossem fornecidos ônibus usados, ano 1996, e adequados como veículos laboratório de informática nas características especificadas para entrega no prazo máximo de dez dias, prazo oferecido pela Coperserv, mas incompatível para a execução das modificações por se tratar de veículo especialmente adaptado, além de constar nos registros do DETRAN/PR que as adaptações de pintura dos veículos foram feitas em 16.5.2005, antes do início do procedimento licitatório.

Alegações de defesa

'Quanto ao alegado de que já havia registro no DETRAN de cor 'branca' para 'fantasia', não era do conhecimento da Comissão de Licitação. O que se pode afirmar é de que a 'fantasia', essa sim, do programa de Inclusão Digital teve seu layout elaborado por professor da nossa Faculdade, utilizando imagens de três acadêmicos e de um professor também desta Instituição. Esse estudo mereceu especial atenção e elogios por parte da Direção da Fundação, pois, professores e acadêmicos que se envolveram nesse trabalho, pertencem ao Curso de Comunicação Social da FAG. O trabalho de fixação dos adesivos foi feito pela EUCATUR - União Cascavel de Transporte e Turismo, único serviço efetuado naquela empresa em relação às quatro unidades.' (fls. 77)

Análise

Desse tópico, os responsáveis respondem apenas à questão das adaptações de pintura nos veículos antes do procedimento licitatório e ainda assim para alegar que esse fato não era do conhecimento da Comissão de Licitação. Nesse momento, o questionamento não está sendo feito à Comissão de Licitação. O direcionamento da licitação, incluindo o prazo de dez dias para a entrega dos ônibus adaptados, se deu para que fossem aproveitados os ônibus de propriedade da Eucatur que haviam sido previamente adaptados nos moldes do edital. A Coperserv foi o agente intermediário para participar do processo de licitação e das conseqüentes transferências de propriedade dos veículos para a FAG. Mantém-se a irregularidade do direcionamento diante dos fatos descritos e documentados no processo.

Irregularidades nº 1 e 3

Emissão de 5 (cinco) cheques do convênio pela Diretora Administrativa e Tesoureiro da FAG, em 22.8.2005, no valor total de R$ 463.600,00, nominais à empresa Coperserv, que foram sacados pela própria Diretora Administrativa da FAG, por meio de procuração do Conselho de Administração da Coperserv, datada também de 22.8.2005, caracterizando a simulação da operação.

Alegações de defesa

'Quando da entrega do segundo lote de ônibus e pagamento dessa parcela, os cheques foram emitidos em favor da credora. Ocorre que o então Presidente, trouxe a documentação que autorizava o endosso e prática dos demais atos junto a estabelecimentos de crédito. Porém, como o Cartório da cidade de Cascavel - PR, não possuía cartão de assinaturas do interessado para validar a assinatura de endosso dos cheques, bem como o Cartório do Estado do Mato Grosso que reconheceu firma das assinaturas dos documentos não possuía o Sinal Público (reconhecimento entre cartórios) junto ao Cartório de Cascavel/PR e, considerando a demora de dias para se realizar o cadastramento entre cartórios e a mesma demora caso fosse o cheque depositado para compensação, o Diretor da COPERSERV solicitou a Diretora Administrativa desta Fundação para que fizesse o endosso, liberando assim a liquidação dos cheques. Note-se que o acórdão, em seu item 9.1.1.1.4, onde afirma haver existido o saque dos valores

pela Sra. Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira o fez de forma clara, indicando também que ela o fez mediante documentação autorizatória da própria Coperserv. Ou seja, o endosso foi permitido pela Coperserv, bem como os valores foram também à Coperserv pagos e quitados. A matéria é de caráter fático e admite a simples prova de que os valores entraram nos cofres da Coperserv, não sendo em hipótese alguma relevante, se quem transportou ou sacou os valores e destinou à Coperserv foi a Sra. Jaqueline, ou 'João da Silva', ou qualquer pessoa. O fato que deve ter relevância é sim a entrada do dinheiro nas contas ou contabilidade da Coperserv, devendo esta comprovar tal matéria de ordem fática. No pagamento da primeira parcela, os cheques foram emitidos diretamente ao Presidente da credora, o que evitou transtornos para o mesmo. De substancial importância frisar que cheques são ordens de pagamento à vista ao portador, o que possibilita tal tipo de endosso a fim de se evitar a espera de dias para a compensação entre instituições bancárias.' (fls. 74/75).

Análise

Como já está provado que essa licitação foi montada, que a Coperserv não era proprietária dos ônibus, cuja propriedade permanecia com a família Gurgacz durante a fase de 'licitação', parece claro que a FAG não quis arriscar a não ter seu dinheiro de volta, e endossou os cheques que deveriam retornar a ela pelo negócio, deixando para a Coperserv e para o Sr. Jorcy apenas a parte que lhes cabia na transação fraudulenta. Mantém-se a irregularidade.

Irregularidades nº 1 e 5

Firmar contrato com empresa inexistente e/ou com funcionamento irregular, no caso a Coperserv, vencedora do certame, visto que não foi encontrada nos endereços informados, a Receita Estadual do Mato Grosso ter comunicado que as operações das notas fiscais não foram informadas aquele Órgão e a cooperativa ter em seu Estatuto como atividade a prestação de serviços de seus associados em meio ambiente e saneamento básico, não se configurando como empresa de comercialização de veículos ou de veículos adaptados para laboratórios de informática.

Alegações de defesa

Não foram apresentadas alegações de defesa para este item.

Análise

Mantém-se a irregularidade.

Irregularidades nº 1 e 6

Aceitar preços não compatíveis com o mercado, visto que a aquisição de quatro veículos ano 1996 com os equipamentos e adaptações discriminados no Edital não excederia a R$ 120.000,00 a unidade, ou R$ 480.000,00 no total, indicando um sobrepreço de cerca de R$ 528.000,00, e isso se cada veículo, sem os equipamentos, fosse comprado no mercado a R$ 50.000,00, situação que não ocorreu, visto que os veículos já eram de propriedade do mesmo grupo empresarial.

Alegações de defesa

'Fato que nos levou a estranhar foi na composição do valor de mercado dos veículos. Segundo a Nota Técnica, o valor original de veículo, segundo informações do DETRAN/PR, seria de R$ 20.000,00. Esse valor não condiz com a realidade. O próprio DETRAN/PR tem como Tabela de Valores Venais para o Cálculo do IPVA - 2006, para a linha de Mercedes Bens, Linha 1620 (ônibus), para o exercício de 2005, ano da aquisição das Unidades Móveis, o valor de R$ 120.000,00. Os valores desses veículos nas transações comerciais, são sempre acima ao do valor venal. Se verificarmos a Tabela de Valores Venais Base de Cálculo IPV A 2007 do Estado do Mato Grosso do Sul valor venal aplicado a esses veículos é de R$ 122.782,00.

Avaliando-se as Unidades Móveis antes da transformação em R$ 135.000,00 para fins comerciais, haverá de que se acrescentar na composição do valor de mercado de cada um, a importância de R$

115.000,00. Nessa mesma composição de valores, não foram cotados os monitores LCD, sugeridos ao invés dos monitores coloridos CRT, pelo espaço que ocupariam e as dificuldades no transporte. Cada monitor está avaliado em R$ 900,00 à época da aquisição o que totaliza R$ 11.700,00; mais 04 data-show ao preço unitário de R$ 3.400,00. Some-se a isto, 400 metros lineares de cabo 'pp', 3/10, para ligar as unidades móveis à rede de energia elétrica, ao custo de R$ 10,30 o metro linear, com 3 disjuntores bipolares de 30 Ampéres ao preço de R$ 32,00 cada; e ainda o quadro de energia ao preço de R$ 320,00 cada, totalizando R$ 1.446,00 a mais a cada Unidade adquirida .

Os aparelhos de ar condicionado, orçados em R$ 4.500,00 para cada unidade não estão nos valores corretos, pois são 02 aparelhos de ar condicionado spliter K7 de 9.000 BTUs cada, ao valor unitário de R$ 4.180,00 cada e um ar condicionado spliter K7, de 12.000 BTUs, no valor de R$ 4.590,00. Todos em 220 V, custando para cada unidade o valor de R$ 14.750,00. Portanto, existe diferença de R$ 10.250,00 sem nos atermos aos custos de transformação dos veículos.

Sim, pois não sabemos se a transformação foi orçada com assoalho duplo, fechamento lateral das janelas, rebaixamento da parte traseira das unidades, adaptações para caixa de ferramentas e outros serviços a mais inclusos na transformação que também deverão ter seus valores acrescidos.

A composição, de momento, assim ficaria estabelecida:

Composição do valor de mercado do veículo	Valor CGU	Valor FAG
Valor original do veículo registrado no DETRAN/PR	20.000,00	135.000,00
Custo de transformação do veículo	43.500,00	43.500,00
Valor dos móveis e equipamentos	48.500,00	48.500,00
13 monitores LCD		11.700,00
01 Data Show		3.400,00
100 m lineares de cabos, disjuntores e Quadro de energia		1.446,00
Diferença nos aparelhos de ar Spliter K7		4.500,00
Total	112.000,00	248.046,00

Comparando-se, portanto, o valor de aquisição dos veículos (R$ 252.000,00) com o valor desta última estimativa, (R$ 248.046,00) não se acha um sobrepreço tão extrapolado como o apresentado nas fundamentações do acórdão.' (fls. 77/78).

Análise

Em sua argumentação a FAG alega que do valor de R$ 248.046,00, R$ 135.000,00 seriam relativos ao valor do veículo adquirido, no caso o ônibus. Este valor estaria compatível com o valor venal do veículo utilizado como referência pelo Detran/PR em 2005: R$ 122.782,00.

Ocorre que para justificar seus preços, a FAG usa o ano de aquisição como se fosse o ano de fabricação dos veículos. O valor venal de R$ 122.782,00 refere-se a veículo fabricado em 2005, quando na verdade três veículos foram fabricados em 1995 e um em 1996, como pode ser verificado pelas informações dadas pelo Detran/PR, às fls. 202/209, Vol.1 do Anexo 1. Entrando com os dados corretos na mesma tabela trazida pela FAG, fls.90/91, tem-se que o valor venal de um veículo, ano 1995, para data-base 2007, é de apenas R$ 30.744,00. Mantém-se a irregularidade.

Irregularidade nº 10

Não atendimento à finalidade do convênio, visto que os veículos vêm sendo utilizados para promoção da FAG, utilizando-se de veículos fornecidos pela União sem mencionar o fato, com a

manutenção das atividades sendo custeadas pelas prefeituras municipais da região e sem registros ou relatos do alcance do programa que justificassem os recursos investidos;

Alegações de defesa

As 4 unidades encontram-se adesivadas conforme projeto realizado pela equipe de professores da FAG, cópia anexa, e onde constam os Logotipos grandes com destaque para 'INCLUSAO DIGITAL FAG', 'MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES' e 'BRASIL UM PAÍS DE TODOS' (fl.82).

Análise

Quando foi realizada a verificação da Equipe de Auditoria o único destaque na identificação dos veículos era para 'INCLUSÃO DIGITAL FAG', como se pode ver no layout mostrado às fl. 92 e nas fotos à fl. 255, Vol. 1 do Anexo 1. Além disso, o site da FAG informava que o 'Programa de Inclusão Digital' era uma parceria entre a FAG e a prefeitura de Cascavel, fl. 254, Vol. 1 do Anexo 1. Não foram disponibilizados os bancos de dados ou registros dos alunos, apesar de ter havido um questionamento específico sobre o assunto por parte da Controladoria da União em 6.10.2006, através da Solicitação de Fiscalização nº 187.035/01 que ficou sem resposta (fl. 390, Vol 2 do anexo 1). Como descrito na Irregularidade 10, não houve o cumprimento das cláusulas II.b, II.h e II.m do convênio no que tange à aplicação dos recursos transferidos exclusivamente nas ações pactuadas, à execução direta por parte do Convenente e à divulgação do nome do Ministério das Comunicações e do Programa. Mantém-se a irregularidade.

2ª Parte - Irregularidades quanto ao Convite 04/2005 e Notas Fiscais nº 264811 e 264812 emitidas pela empresa Comercial Destro Ltda.

Irregularidade 2

Na compra de 140 microcomputadores, no valor de R$ 407.400,00, incompatibilidade entre as especificações dos equipamentos de informática instalados em cinco laboratórios, e apresentados como peças adquiridas por meio do convênio, e aquelas especificações do Plano de Trabalho, do Edital de Licitação, da Proposta de Venda dos Equipamentos, do Contrato de Aquisição e Notas Fiscais, visto que os equipamentos encontrados são nitidamente de configuração inferior.

Alegações de defesa

No que se refere à alegação de incompatibilidade dos bens aferidos, podemos informar que, quando da época do recebimento dos mesmos foi procedida a conferência dos mesmos e inclusive técnicos estiveram nesta Instituição para a regularização e a compatibilidade com o solicitado nos editais. Apresentada a Nota Técnica do Ministério das Comunicações ao pessoal responsável pelo Setor de Informática, esses não aceitam tantas diferenças encontradas entre os equipamentos adquiridos e os constantes do referido relatório. Poderia ter acontecido com um ou outro equipamento, mas jamais na sua quase totalidade conforme apresentado na nota técnica. Acontece que, quando algum equipamento fica danificado, é substituído por outro e isso de fato ocorreu nesses anos que se passaram. Também há a possibilidade de que, no conserto de algum equipamento danificado nesse período, o componente substituído não tenha sido idêntico ao que fora adquirido por ocasião das licitações. Está sendo procedido um levantamento interno pelo nosso pessoal para verificar tal ocorrência (fls.78/79).

Além dessas alegações, foi feita uma solicitação para que este Tribunal procedesse a uma nova vistoria nos laboratórios e equipamentos de informática. Essa solicitação foi feita em julho de 2007, fls. 249/250 e reiterada em dezembro do mesmo ano, fls. 292/293.

Análise

A solicitação de nova inspeção nos laboratórios de informática foi indeferida pelo Ministro-Relator deste processo, fl. 368, Vol. 3. Os argumentos apresentados para a negativa foram baseados na jurisprudência do TCU de que o ônus da prova pertence ao beneficiado com recursos públicos e também

no fato de que tanto à equipe de auditoria do TCU quanto à da Controladoria Regional da União no Estado do Paraná (CGU/PR) foram apresentados, em datas diferentes, os mesmos equipamentos de informática por ocasião dos trabalhos de campo, os quais estavam em desacordo com as especificações previstas.

Não há o que discutir quanto à incompatibilidade das especificações. As verificações foram realizadas pela CGU em parte dos equipamentos e pelo TCU em todos os equipamentos, utilizando-se o Programa AIDA32. As extrações estão contidas em um CD à fl. 130, Vol. Principal do Anexo 1 e as tabelas com os resumos dos dados extraídos foram assinados por todos os responsáveis, fls. 102/111, Vol. Principal do Anexo 1. Mantém-se a irregularidade.

Irregularidades nº 2 e 8

Utilização da modalidade convite para licitação no valor de R$ 407.400,00, quando o limite máximo permitido é de R$ 80.000,00.

Alegações de defesa

É citada a Decisão do STJ, RE nº 43.918-3/MS, a qual entendeu que diante do uso incorreto de modalidade da licitação, mas que foi observado o princípio da moralidade e ausente lesividade ao erário, arquivou a ação popular. Cita-se o Acórdão TCU n.º 692/2004-Plenário salientando o parecer do Procurador Geral do MP/TCU, acatada por esta corte, em que se deve compreender as falhas no contexto de toda a gestão enfocada no caso de ausência de observância aos comandos normativos onde não há dano ao erário ou má-fé. Em síntese, argumentam que não houve lesividade na forma dos atos praticados pela FAG e a finalidade a que se propôs o Convênio junto ao Ministério das Comunicações foi totalmente atingida.

Análise

Em todos os exemplos alegados, não houve dano ao erário ou má-fé. Não é o caso da FAG. Mantém-se a irregularidade.

Irregularidades nº 2 e 6

Aceitar preços não compatíveis com o mercado visto que o preço unitário do computador nas especificações do edital, segundo pesquisas realizadas com referência a julho de 2005, seria de R$ 2.164,00, e foi pago R$ 2.910,00, caracterizando um sobrepreço mínimo de R$ 105.000,00 no total.

Alegações de defesa

Não foram apresentadas alegações de defesa para este item.

Análise

Mantém-se a irregularidade.

Irregularidade nº 10

Não atendimento à finalidade do convênio, visto que os equipamentos de informática instalados em cinco laboratórios, e apresentados como peças adquiridas por meio do convênio, estão sendo utilizados pela própria FAG, seus alunos e professores, ou como equipamentos reservas para suas atividades rotineiras.

Alegações de defesa

Ao receber a notícia, através de notificação do TCU, de que os laboratórios do Projeto Inclusão Digital estariam servindo também aos interesses particulares da FAG, a Diretora Administrativa da Fundação, Sra. Jaqueline Gurgacz, determinou imediata instauração de sindicância para apuração dos fatos, cuja conclusão foi que, por um lapso do funcionário da FAG, o TCU acabou por visitar as salas de laboratório da FAG e não as salas do Projeto Inclusão Digital.

Cumpre ainda esclarecer e demonstrar através de planilhas que seguem em anexo, que o atendimento à população através do projeto tem acontecido, inclusive em escala considerada grande e

satisfatória, conforme restou demonstrado através do relatório de atividades já anexado aos autos, onde se comprovou atendimento a mais de 10.000 (dez mil) pessoas até dezembro de 2006.

Análise

Não existe possibilidade da equipe de auditoria ter vistoriado salas erradas, pois as portas das salas continham placas de identificação do Programa Digital. Quanto às planilhas, essas são referentes às Unidades Móveis, cujos alunos são registrados pelas prefeituras. Mantém-se a irregularidade.

3ª Parte - Irregularidades quanto ao Convite 06/2005 e Notas Fiscais nº 264811 e 264812 emitidas pela Via Pax Informática Ltda.

Irregularidade nº 2

Na compra de 31 microcomputadores e 4 projetores, no valor de R$ 89.401,90, incompatibilidade entre as especificações dos equipamentos de informática instalados, e apresentados como peças adquiridas por meio do convênio, e aquelas especificações do Edital de Licitação, da Proposta de Venda dos Equipamentos e Notas Fiscais, visto que os equipamentos encontrados são nitidamente de configuração inferior.

Alegações de defesa

'No que se refere à alegação de incompatibilidade dos bens aferidos, podemos informar que, quando da época do recebimento dos mesmos foi procedida a conferência dos mesmos e inclusive técnicos estiveram nesta Instituição para a regularização e a compatibilidade com o solicitado nos editais. Apresentada a Nota Técnica do Ministério das Comunicações ao pessoal responsável pelo Setor de Informática, esses não aceitam tantas diferenças encontradas entre os equipamentos adquiridos e os constantes do referido relatório. Poderia ter acontecido com um ou outro equipamento, mas jamais na sua quase totalidade conforme apresentado na nota técnica. Acontece que, quando algum equipamento fica danificado, é substituído por outro e isso de fato ocorreu nesses anos que se passaram. Também há a possibilidade de que, no conserto de algum equipamento danificado nesse período, o componente substituído não tenha sido idêntico ao que fora adquirido por ocasião das licitações. Está sendo procedido um levantamento interno pelo nosso pessoal para verificar tal ocorrência (fls.78/79).

Além dessas alegações, foi feita uma solicitação para que este Tribunal procedesse a uma nova vistoria nos laboratórios e equipamentos de informática. Essa solicitação foi feita em julho de 2007, fls. 249/250 e reiterada em dezembro do mesmo ano.' Fls. 292/293.

Análise

A solicitação de nova inspeção nos laboratórios de informática foi indeferida pelo Ministro-Relator deste processo, fl. 368, Vol. 3. Os argumentos apresentados para a negativa foram baseados na jurisprudência do TCU de que o ônus da prova pertence ao beneficiado com recursos públicos e também no fato de que tanto à equipe de auditoria do TCU quanto à da Controladoria Regional da União no Estado do Paraná (CGU/PR) foram apresentados, em datas diferentes, os mesmos equipamentos de informática por ocasião dos trabalhos de campo, os quais estavam em desacordo com as especificações previstas.

Não há o que discutir quanto à incompatibilidade das especificações. As verificações foram realizadas pela CGU em parte dos equipamentos e pelo TCU em todos os equipamentos, utilizando-se o Programa AIDA32. As extrações estão contidas em um CD à fl. 130, Vol. Principal do Anexo 1 e as tabelas com os resumos dos dados extraídos foram assinados por todos os responsáveis, fls. 102/111, Vol. Principal do Anexo 1. Mantém-se a irregularidade.

Irregularidades nº 2 e 8

Utilização da modalidade convite para licitação do mesmo objeto em duas compras no valor total de R$ 89.401,90, Notas Fiscais n° 1589 e 1590, acima do limite de R$ 80.000,00.

Alegações de defesa

‘Nada obsta que a Licitante parcele os objetos a serem adquiridos, ainda quando sejam iguais, não incorrendo aqui na situação chamada de ‘compra fracionada’, que é vedada por força do § 5° do artigo 23 da Lei das Licitações (8.666/93), pois tal parcelamento não encontra sinonímia para fracionamento, que apesar de soarem gramaticalmente parecidos em nada se confundem tecnicamente.

Em relação ao assunto, o próprio TCU firma sua jurisprudência:

Parcelamento x Fracionamento

Nota: há confusão no emprego desses termos. Ambos, em termos dos lexicógrafos são sinônimos, mas na linguagem técnica se diferenciam. (...)

Sem a intenção - dolo - de lesar a ordem jurídica não há fracionamento punível. (....)

Parcelamento - informática - duas tomadas de preços.

Nota: fizeram duas Tomadas de Preços ao invés de uma Concorrência. O TCU entendeu que não houve prejuízo ou mesmo ofensa à publicidade, limitou-se a determinar a observância do artigo 23, §2º.

Fonte: TCU. Processo nº 500.245/97-5. Decisão nº 693/1998 - Plenário.

Parcelamento - Objeto Divisível

TCU determinou: ‘ ... quando da realização de licitação cujo objeto seja divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, proceda à adjudicação por itens ou promova licitações distintas ...’

Neste caso concreto, os bens licitados eram divisíveis, motivos pelos quais, na forma que foi feita estimulou ainda mais a concorrência e obtenção de melhores preços.’ Fl. 76.

Análise

Como já demonstrado em outras análises, não houve, por parte da FAG, apenas uma inobservância formal, mas intuito de fraudar. Mantém-se a irregularidade.

Irregularidade nº 10

Não atendimento à finalidade do convênio, visto que os equipamentos de informática apresentados como peças adquiridas por meio do convênio, estão sendo utilizados pela própria FAG, ou como equipamentos reservas para suas atividades rotineiras.

Alegações de defesa

Ao receber a notícia, através de notificação do TCU, de que os laboratórios do Projeto Inclusão Digital estariam servindo também aos interesses particulares da FAG, a Diretora Administrativa da Fundação, Sra. Jaqueline Gurgacz, determinou imediata instauração de sindicância para apuração dos fatos, cuja conclusão foi que, por um lapso do funcionário da FAG, o TCU acabou por visitar as salas de laboratório da FAG e não as salas do Projeto Inclusão Digital.

Cumpre ainda esclarecer e demonstrar através de planilhas que seguem em anexo, que o atendimento à população através do projeto tem acontecido, inclusive em escala considerada grande e satisfatória, conforme restou demonstrado através do relatório de atividades já anexado aos autos, onde se comprovou atendimento a mais de 10.000 (dez mil) pessoas até dezembro de 2006.

Análise

Não existe possibilidade da equipe de auditoria ter vistoriado salas erradas, pois as portas das salas continham placas de identificação do Programa Digital. Quanto às planilhas, essas são referentes às Unidades Móveis, cujos alunos são registrados pelas prefeituras. Mantém-se a irregularidade.

4ª Parte - Irregularidades quanto aos demais itens apresentados na Prestação de Contas

Irregularidade nº 2

Compra de itens não previstos no convênio, em desacordo com o Plano de Trabalho, totalizando R$ 103.000,00.

Alegações de defesa

Conforme se demonstrou através da prestação de contas do Convênio, os valores recebidos foram aplicados e reinvestidos no próprio Convênio.

Dessa forma, o valor conseguido com as aplicações dos recursos recebidos e corretamente aplicados, foi investido na compra de mais equipamentos.

Os equipamentos não constantes do Plano de Trabalho e que foram adquiridos com os saldos dos recursos financeiros foram:

DESCRIÇÃO	R$
31 microcomputadores, sem monitor	73.156,90
01 No break UPS	9.545,00
02 Ar condicionado	9.940,00
05 Rádios Gravadores c/CD	1.950,00
03 Switch 24 portas	2.171,04
01 TV Sony	3.300,00
SOMA	100.062,94

Na utilização dos recursos financeiros para aquisição de mais equipamentos do que o constante do Plano de Trabalho, informamos que, fundamentados no artigo 116, § 5°, onde diz:

'As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.'

E foi evidente a necessidade da compra de 'switch' para acesso dos computadores à rede da Internet como também do No-Break necessário para os casos de problemas com energia elétrica.

Os computadores, sem monitores adquiridos se destinavam a atender os mesmos serviços de Inclusão Digital e estão nesta Instituição à disposição desses serviços. Nos rádios, é selecionada música ambiente para evitar que o aluno de inclusão digital desvie atenção a ruídos estranhos.

Os demais equipamentos também são de utilidade para as atividades da Inclusão Digital. Nada foi desperdiçado com os recursos recebidos do Ministério das Comunicações.

Equipes do Ministério das Comunicações, datados de 4.11.2005 e 22.5.2006, que estiveram verificando in loco o resultado das aquisições e dos objetivos atingidos com relação ao Convênio 147/2004, em ambos são unânimes em redução de custos em comparação àqueles previstos no Plano de Trabalho e os bens estão sendo utilizados de acordo com objetivos do Convênio.

A Cláusula Nona do Convênio 147/2004 MC, no parágrafo 3º, reza que o CONVENENTE deverá restituir ao CONCEDENTE: 'O valor correspondente a rendimentos de aplicação no mercado financeiro, referente ao período compreendido entre a liberação do recurso e sua utilização, quando não comprovar o seu emprego na consecução do objeto deste CONVÊNIO, ainda que não tenha feito aplicação'.

As aquisições foram procedidas, prestado contas, nada omitindo sobre esses equipamentos.

Análise

A alegações de que o Ministério das Comunicações aprovou a Prestação de Contas não justificam a irregularidade. Mantém-se a irregularidade.

Irregularidade nº 10

Não atendimento à finalidade do convênio, visto que os equipamentos de informática apresentados como peças adquiridas por meio do convênio estão sendo utilizados pela própria FAG, seus alunos e professores, ou como equipamentos reservas para suas atividades rotineiras.

Alegações de defesa

Ao receber a notícia, através de notificação do TCU, de que os laboratórios do Projeto Inclusão Digital estariam servindo também aos interesses particulares da FAG, a Diretora Administrativa da Fundação, Sra. Jaqueline Gurgacz, determinou imediata instauração de sindicância para apuração dos fatos, cuja conclusão foi que, por um lapso do funcionário da FAG, o TCU acabou por visitar as salas de laboratório da FAG e não as salas do Projeto Inclusão Digital.

Cumpre ainda esclarecer e demonstrar através de planilhas que seguem em anexo, que o atendimento à população através do projeto tem acontecido, inclusive em escala considerada grande e satisfatória, conforme restou demonstrado através do relatório de atividades já anexado aos autos, onde se comprovou atendimento a mais de 10.000 (dez mil) pessoas até dezembro de 2006.

Análise

Não existe possibilidade da equipe de auditoria ter vistoriado salas erradas, pois as portas das salas continham placas de identificação do Programa Digital. Quanto às planilhas, essas são referentes às Unidades Móveis, cujos alunos são registrados pelas prefeituras. Mantém-se a irregularidade.

Irregularidade

Não movimentação de recursos da contrapartida na conta bancária específica do convênio.

Alegações de defesa

Não foram apresentadas alegações de defesa para este item.

Análise

Mantém-se a irregularidade.

Responsável

Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente

Sr. Jorcy Francisco de França Aguiar - Presidente da Coperserv

Alegações de defesa apresentadas às folhas 254/257, Vol.3.

Irregularidade nº 1

Simulação, por meio dos procedimentos da Carta Convite nº 05/2005, da venda de 4 (quatro) ônibus usados, no valor total de R$ 1.008.000,00, que já eram de propriedade de outras empresas do mesmo grupo empresarial da FAG, a Eucatur e a Viação Nova Integração, sendo que a Ata da Comissão de Licitação, datada de 6.7.2005, declarou a Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente - vencedora do processo, quando se sabe que o Sr. João de Abreu Netto constava como proprietário dos veículos no Detran/PR a partir de 12.8.2005 e somente em 29.8.2005 foram transferidos para a Coperserv no Estado do Mato Grosso, sendo transferidas para a FAG em 5.10.2005.

Alegações de defesa

A Coperserv informa que se apresentou para o certame com toda a documentação necessária à participação, concorrendo com outras empresas do ramo, saindo vencedora pelo motivo de ter oferecido o melhor preço. O fato dos veículos constarem em nome de João de Abreu em nada influenciou no processo, uma vez que a 'tradição de bens móveis se dá com a entrega da coisa' (sic); a transferência ainda não havia sido processada porque o DETRAN/MT concede prazo de 30 (trinta) dias para essa transferência (Fls. 254/255, Vol 3).

Análise

Ao contrário do que afirma, a empresa Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente - não concorreu com empresas do ramo. Ela tem como atividade a prestação de serviços de seus associados em meio ambiente e saneamento básico, não se configurando como empresa de comercialização de veículos ou de veículos adaptados para laboratórios de informática. Quanto à real propriedade dos veículos, pelas informações dos prontuários obtidos junto aos Detrans do

Paraná e Mato Grosso, a Eucatur, a Viação Nova Integração e o Sr. João de Abreu Netto constavam como proprietários dos veículos junto ao Detran durante as fases dos procedimentos licitatórios, ou seja, somente após a Coperserv 'ganhar' a licitação, em 06/07/2005, é que os veículos foram transferidos da Eucatur para outra empresa do Sr. Assis Gurgacz, a Viação Nova Integração, em seguida para o Sr. João de Abreu Netto, a seguir para a Coperserv e finalmente para a FAG (fls. 137, 138, 140, 159, 219, 226, 232, 238, 245/252 do Anexo 1). O Sr. João de Abreu Netto é um motorista aposentado da empresa Eucatur, cujo nome e assinatura foram criminosamente utilizados para distanciar a propriedade do veículo do nome de uma das empresas do Sr. Assis Gurgacz e a Coperserv, conforme declaração do Sr. João em cartório do município de Cascavel/PR, fl. 253 do Anexo 1. Mantém-se a irregularidade.

Irregularidades nº 1 e 8

Participação em procedimento licitatório com a utilização da modalidade convite no valor de R$ 1.008.000,00, quando o limite máximo permitido é de R$ 80.000,00.

Alegações de defesa

Não cabia à Coperserv a escolha da modalidade de Licitação a ser operada, esta somente recebeu carta convite devido ao fato de manter um cadastro junto à FAG, cabendo à FAG e sua comissão de licitação a operação do certame.

Em virtude do recebimento de carta convite, encaminhou-se a proposta, juntamente com outras empresas que participaram do procedimento licitatório, sendo que foi declarada vencedora a Coperserv (Fl.255, Vol 3).

Análise

O edital é vinculado à Lei de Licitações. Uma empresa que participa de um processo licitatório obrigatoriamente precisa saber o limite da modalidade para a qual está concorrendo, sob pena de ser desclassificada por ultrapassar esse limite. Mantém-se a irregularidade.

Irregularidade nº 1

Participação no direcionamento da licitação para a Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente, considerando a própria limitação de competidores imposta pela modalidade de licitação, convite, as especificações do edital para que fossem fornecidos ônibus usados, ano 1996, e adequados como veículos laboratório de informática nas características especificadas para entrega no prazo máximo de dez dias, prazo oferecido pela Coperserv, mas incompatível para a execução das adaptações por tratar-se de veículo especialmente adaptado, além de constar nos registros do Detran/PR que as adaptações de pintura dos veículos foram feitas em 16.5.2005, antes do início do procedimento licitatório.

Alegações de defesa

Não foram apresentadas alegações de defesa para este item.

Análise

Mantém-se a irregularidade.

Irregularidade nº 1

Depósito de cheque do convênio em conta de particular alheio ao procedimento licitatório, no caso cheque nº 800010 no valor de R$ 40.320,00 do Convite 05/2005 da FAG, emitido para a Coperserv, teoricamente para pagamento dos ônibus adquiridos, mas cruzado e depositado na própria conta particular do Sr. Jorcy Francisco de França Aguiar.

Alegações de defesa

Não foram apresentadas alegações de defesa para este item.

Análise

Mantém-se a irregularidade.

Irregularidade nº 1

Depósito de cheque do convênio em conta de outra empresa, alheia ao procedimento licitatório, no caso o cheque nº 800040 no valor de R$ 40.400,00 do Convite 05/2005 da FAG, emitido para a Coperserv, teoricamente para pagamento dos ônibus adquiridos, mas depositado na conta da Credisan - Cooperativa de Crédito Urbano dos Empregados da Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso Ltda.

Alegações de defesa

Não foram apresentadas alegações de defesa para este item.

Análise

Mantém-se a irregularidade.

Irregularidades nº 1 e 5

Emissão de notas fiscais a partir de empresa inexistente e/ou com funcionamento irregular, no caso a Coperserv, vencedora do certame, visto não ter sido encontrada nos endereços informados, a Receita Estadual do Mato Grosso ter comunicado que as operações das notas fiscais não foram informadas aquele Órgão e a cooperativa ter em seu Estatuto como atividade a prestação de serviços de seus associados em meio ambiente e saneamento básico, não se configurando como empresa de comercialização de veículos ou de veículos adaptados para laboratórios de informática.

Alegações de defesa

A existência da COPERSERV é inquestionável, sendo que o motivo de haver mudado de endereço em nada afeta suas atividades, estando perfeitamente legalizada e em dia com suas obrigações fiscais. Tanto é verdade que participou da Licitação apresentando toda a documentação necessária e exigida formalmente. Fl. 255.

Análise

Em resposta à solicitação da Secex/PR de averiguação da empresa Coperserv, o Sr. Secretário de Estado da Fazenda do Estado de Mato Grosso, através do Ofício nº 1212/GSF-SEFAZ, informou, fls. 188, Vol. P do Anexo 1, que procedeu a uma fiscalização pela Coordenadoria de Fiscalização e cujo resultado foi: *'O estabelecimento comercial inexiste no endereço de localização (Rua Tenente João Batista Leite Silva, nº 624, Araés, Cuiabá-MT) informado à Gerência de Informações Cadastrais (fotocópia de extrato anexa). Observa-se que, dada a situação constatada, a empresa foi Suspensa perante o cadastro de contribuintes*.'

A CGU/PR já havia constatado que a Cooperativa não funcionava no endereço informado e o TRT 23ª Região já havia emitido Edital de Citação da Coperserv no Diário da Justiça de 30/08/2006 em face de seu 'endereço incerto e não sabido' (fl. 380 do Vol. 2 e 194 do Vol. Principal, ambos Anexo 1).

Em consulta ao Sistema de Cadastro da Secretaria da Fazenda do Estado do Mato Grosso verifica-se que a Coperserv continua em situação 'não habilitada' e mantém o endereço antigo. Não houve, portanto a regularização informada.

Tais observações corroboram a irregularidade da situação cadastral já confirmada pela Secretaria de Estado da Fazenda do Estado de Mato Grosso que após fiscalização no local suspendeu o cadastro da entidade. Mantém-se a irregularidade.

Irregularidades nº 1 e 6

Participação nos procedimentos de venda a preços não compatíveis com o mercado, visto que a aquisição de quatro veículos ano 1996 com os equipamentos e adaptações discriminados no Edital não excederia a R$ 120.000,00 a unidade ou R$ 480.000,00 no total, indicando um sobrepreço de cerca de R$ 528.000,00, se cada veículo, sem os equipamentos, fosse comprado no mercado a R$ 50.000,00, situação que não ocorreu, visto que os veículos já eram de propriedade do mesmo grupo empresarial.

Alegações de defesa

Em relação aos preços praticados, estes foram realizados dentro do praticado no mercado, sendo que o veículo à época girava em mais de R$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) e, com as alterações/adaptações no veiculo e equipamentos de informática, chegou-se ao valor praticado.

Análise

R$ 120.000,00 seria realmente um preço aceitável para cada ônibus, mas incluindo todas as adaptações e equipamentos, conforme detalhamento de custo feito às fls. 392/393 do Anexo 1, pela Controladoria-Geral da União, que chegou ao valor unitário de R$ 112.000,00. Todavia, o preço unitário pago nessa 'licitação' foi de R$ 252.000,00, fl. 140 e 159 do Anexo 1. Temos de lembrar ainda que os ônibus nunca foram de propriedade real da empresa Coperserv. Mantém-se a irregularidade.

Responsável

Empresa Comercial Destro Ltda., na pessoa do seu Diretor João Carlos Destro

Alegações de defesa apresentadas às folhas 239/240, Vol.3.

Irregularidade nº 2

Na venda de 140 microcomputadores, no valor de R$ 407.400,00, incompatibilidade entre as especificações dos equipamentos de informática instalados em cinco laboratórios, e apresentados como peças adquiridas por meio do convênio, e aquelas especificações do Plano de Trabalho, do Edital de Licitação, da Proposta de Venda dos Equipamentos, do Contrato de Aquisição e Notas Fiscais, visto que os equipamentos encontrados são nitidamente de configuração inferior.

Alegações de defesa

A Comercial Destro alega que quando da entrega das mercadorias para a FAG, a comissão de recebimento realizou toda a vistoria e verificação necessária, não encontrando qualquer irregularidade em relação ao que era solicitado no edital de licitação e o equipamento efetivamente entregue na FAG. Tais irregularidades não foram encontradas porque jamais existiram, uma vez que os equipamentos entregues seguiam corretamente o determinado no edital bem como tais equipamentos são exatamente os discriminados nas Notas Fiscais nº 264811 e 264812. Fl.239.

Análise

Um fato que estabelece a culpabilidade da empresa é a defesa ter sido apresentada de forma inidônea, em conluio com a FAG e as outras empresas e responsáveis (ver item III, fl. 389). Já que os equipamentos não estavam presentes nos laboratórios da FAG, a empresa deveria provar que tinha em seu estoque os equipamentos com as especificações determinadas pelo edital, o que não ocorreu. Ela não é fabricante dos equipamentos, logo deveria ter fornecido as notas fiscais de entrada desses equipamentos em seu estabelecimento. Mantém-se a irregularidade.

Irregularidades nº 2 e 8

Participação em procedimento licitatório com a utilização da modalidade Convite para licitação no valor de R$ 407.400,00, quando o limite máximo permitido é de R$ 80.000,00.

Alegações de defesa

Informa que não cabia à Comercial Destro a escolha da modalidade de licitação a ser operada, esta somente recebeu carta convite devido ao fato de manter cadastro junte à FAG, cabendo à FAG e sua comissão de licitação a operação do certame. Em virtude do recebimento de carta Convite, encaminhou-se a proposta, juntamente com outras empresas que participaram do procedimento licitatório, sendo que foi declarada vencedora a Comercial Destro Ltda. Fl. 240.

Análise

Aqui cabe a mesma análise dada a outro responsável. O edital é vinculado à Lei de Licitações. Uma empresa que participa de um processo licitatório obrigatoriamente precisa saber o limite da modalidade

para a qual está concorrendo, sob pena de ser desclassificada por ultrapassar esse limite. Mantém-se a irregularidade.

Responsável

Empresa Via Pax Informática Ltda., na pessoa do seu Diretor Marcos Antônio Bertoli.

Alegações de defesa apresentadas às folhas 241/242 e 360/367, Vol.3.

Irregularidade nº 2

Na venda de 31 microcomputadores e 4 projetores, no valor de R$ 89.401,90, incompatibilidade entre as especificações dos equipamentos de informática instalados, e apresentados como peças adquiridas por meio do convênio, e aquelas especificações do Edital de Licitação, da Proposta de Venda dos Equipamentos e Notas Fiscais, visto que os equipamentos encontrados são nitidamente de configuração inferior.

Alegações de defesa

Informa que quando da entrega das mercadorias para a FAG, a comissão de recebimento realizou toda a vistoria e verificação necessária, não encontrando qualquer irregularidade em relação ao que era solicitado no edital de licitação e o equipamento efetivamente entregue. Tais irregularidades não foram encontradas porque jamais existiram, uma vez que os equipamentos entregues seguiam corretamente o determinado no edital, bem como tais equipamentos são exatamente os discriminados nas Notas Fiscais emitidas pela Via Pax. Fl.24, Vol.3.

Análise

Como se vê, é a mesma resposta apresentada para a empresa Destro. A análise também é a mesma: 'Um fato que estabelece a culpabilidade da empresa é a defesa ter sido apresentada de forma inidônea, em conluio com a FAG e as outras empresas e responsáveis (ver item III, fl. 389). Já que os equipamentos não estavam presentes nos laboratórios da FAG, a empresa deveria provar que tinha em seu estoque os equipamentos com as especificações determinadas pelo edital, o que não ocorreu. Ela não é fabricante dos equipamentos, logo deveria ter fornecido as notas fiscais de entrada desses equipamentos em seu estabelecimento.'

Mantém-se a irregularidade.

Irregularidades nº 2 e 8

Participação em procedimento licitatório com a utilização da modalidade convite para licitação do mesmo objeto em duas compras no valor total de R$ 89.401,90, quando o limite máximo permitido é de R$ 80.000,00, conforme Notas Fiscais nº 0001589 e 001590.

Alegações de defesa

Não cabia à Via Pax a escolha da modalidade de licitação a ser operada, esta somente recebeu carta convite devido ao fato de manter cadastro junto à FAG, cabendo à sua comissão de licitação a operação do certame. Em virtude do recebimento de carta convite, encaminhou a proposta, juntamente com outras empresas que participaram do procedimento licitatório, sendo que foi declarada vencedora para o fornecimento de tais equipamentos. Salienta-se que existiam mais equipamentos onde a Via Pax não foi vencedora da licitação. Fl.242, Vol.3.

Análise

Aqui cabe a mesma análise dada a outro responsável. O edital é vinculado à Lei de Licitações. Uma empresa que participa de um processo licitatório obrigatoriamente precisa saber o limite da modalidade para a qual está concorrendo, sob pena de ser desclassificada por ultrapassar esse limite. Mantém-se a irregularidade.

Irregularidade nº 4

Emissão de notas fiscais calçadas, nas quais o valor indicado na 2ª via difere do valor indicado na 1ª via, situação constatada nas Notas Fiscais nº 0001589 e 001590, emitidas para a Fundação Assis Gurgacz - FAG.

Alegações de defesa

A Via Pax tem a dizer que o valor efetivamente recebido da FAG é o constante da 1ª Via das notas 001589 e 001590, sendo que o fato de supostamente existir divergência entre as vias das notas fiscais em nada altera o recebimento em relação ao projeto da FAG. A responsabilidade da Via Pax sobre os fatos narrados por Vossas Senhorias, já está sendo objeto de regularização prévia perante o fisco, sendo que a Via Pax já recolheu as multas à Secretaria de Fazenda do Estado do Paraná, inclusive em relação a outras notas que nada guardam relação com a FAG, juntando os comprovantes pertinentes ao caso neste ato. Em relação ao recolhimento de impostos federais em relação às notas fiscais, informamos que estamos primeiramente cumprindo o acordado (multas) em relação aos impostos estaduais para posterior pagamento dos impostos federais. Ou seja, o fato constatado por Vossas Senhorias não guarda qualquer relação com o Convênio entre FAG e o Ministério das Comunicações, sendo de inteira responsabilidade da Via Pax perante a Receita Estadual e Federal, informando ainda que Via Pax já esta recolhendo as multas pertinentes. Fl.360, Vol.3.

Análise

Dizer que as notas fiscais calçadas não tem relação com as irregularidades encontradas na FAG é uma maneira pueril de defesa. Mantém-se a irregularidade.

VI - AUDIÊNCIAS

Responsáveis: Sr. Eduardo Miguel Prata Madureira, Sr. João Alberto Viezzer e Sra. Elaine Aparecida Wilges, membros da Comissão de Licitação da Fundação Assis Gurgacz.

Razões de Justificativas apresentadas às fls. 83/89, Vol. Principal e 243/247, Vol.3.

Questionamentos:

1. utilização da modalidade Convite para compras de ônibus e equipamentos de informática nas Cartas Convite nº 04/2005, 05/2005 e 06/2005, no valor de R$ 1.008.000,00, R$ 407.400,00 e R$ 89.401,90, respectivamente, quando o limite máximo permitido é de R$ 80.000,00;

2. direcionamento da licitação para a Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente, Convite nº 05/2005, considerando a própria restrição imposta ao escolher a modalidade de licitação, convite, as especificações do edital para que fossem fornecidos ônibus usados, ano 1996, e adequados como 'veículos laboratório de informática' nas características especificadas para entrega no prazo máximo de dez dias, prazo oferecido pela Coperserv, mas incompatível para a execução das adaptações por tratar-se de veículo especialmente adaptado, além de constar nos registros do DETRAN/PR que as adaptações de pintura dos veículos foram feitas em 16.5.2005, antes do início do procedimento licitatório;

3. direcionamento da licitação para a Comercial Destro Ltda., Convite nº 04/2005, considerando a própria restrição imposta ao escolher a modalidade de licitação, convite;

4. direcionamento da licitação para a Via Pax Informática Ltda., Convite nº 06/2005, Notas Fiscais nº 001589 e 001590, considerando a própria restrição imposta ao escolher a modalidade de licitação, convite;

5. convidar e aceitar proposta de preços de empresa inexistente e/ou com funcionamento irregular, no caso a Coperserv, vencedora do 'certame' da Carta Convite nº 04/2005, visto não ter sido encontrada nos endereços informados, a Receita Estadual do Mato Grosso ter comunicado que as operações das notas fiscais não foram informadas aquele Órgão e a cooperativa ter em seu Estatuto como atividade a

prestação de serviços de seus associados em meio ambiente e saneamento básico, não se configurando como empresa de comercialização de veículos ou de veículos adaptados para laboratórios de informática;

6. não promover pesquisa de preços e aceitar preços não compatíveis com o mercado, visto que:

6.1. na Carta Convite 05/2005, a aquisição de quatro veículos ano 1996 com os equipamentos e adaptações discriminados no Edital não excederia a R$ 120.000,00 a unidade ou R$ 480.000,00 no total, indicando um sobrepreço de cerca de R$ 528.000,00, se cada veículo, sem os equipamentos, fosse comprado no mercado a R$ 50.000,00, situação que não ocorreu, visto que os veículos já eram de propriedade do mesmo grupo empresarial;

6.2. na Carta Convite 04/2005, o preço unitário do computador nas especificações do Edital, segundo pesquisas realizadas com referência a julho de 2005, seria de R$ 2.164,00, enquanto pagou-se R$ 2.910,00, caracterizando um sobrepreço mínimo de R$ 105.000,00;

Razões de Justificativas:

- a comissão de licitação entende que a Lei 8.666 não se aplica à FAG, pois ela é uma pessoa jurídica de direito privado e por isso não foi obedecido os limites da modalidade de convite;

- quanto aos direcionamentos, a comissão nega tais procedimentos, alegando que foram convidadas outras empresas também e no caso específico dos ônibus, quanto ao prazo exigido de apenas 10 dias, informa que a entrega pela Coperserv dos ônibus foi feito em prazo maior que 10 dias.

- quanto aos demais itens, não foram respondidos.

Análise

Quanto à aplicação da Lei 8.666, o Acórdão Plenário deste Tribunal já retirou qualquer dúvida que pudesse haver a respeito, pois firmou o entendimento de que a aplicação de recursos públicos geridos por particular em decorrência de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, deve atender às disposições da Lei de Licitações, tendo em vista o art. 116 da Lei 8.666/93. O próprio Termo de Convênio assinado mostra na cláusula segunda, item II, letra ‘c’ que é obrigação do convenente ‘adotar procedimentos estabelecidos pela Lei 8.666/93’, fls. 316. Quanto aos direcionamentos, as irregularidades mostradas indicam que não poderiam ser feitas sem o direcionamento da licitação.

O direcionamento é comprovado pelo reconhecimento do descumprimento do prazo de dez dias para a entrega previsto na convocação. Na verdade foi entregue três meses depois. Outros fornecedores provavelmente abdicaram de participar em virtude do exíguo prazo para entrega.

O direcionamento também é evidente na escolha da modalidade de licitação, convite, para o valor de R$ 1.008.000,00.

Mantém-se as irregularidades.

Responsáveis: Srs. Augusto Piran, Valdir Ferrari e Sra. Bernadete Guareski, membros da Comissão de Recebimento de Bens da Fundação Assis Gurgacz.

Questionamento: aceite e recebimento de equipamentos de informática, que atualmente se encontram nos laboratórios 1 (um) a 5 (cinco) da FAG, com especificações inferiores aquelas constantes nos Convites nº 04/2005 e 06/2006, e respectivas notas fiscais, além da nota fiscal nº 001590 da empresa Via Pax informática Ltda., quando comparadas às especificações que constavam nos editais e nas próprias notas fiscais dos equipamentos adquiridos.

Razões de Justificativas:

A comissão conferiu todos os equipamentos adquiridos, bem como verificou as notas fiscais apresentadas e se na época da entrega dos equipamentos estava tudo perfeito, em conformidade com o edital e as notas fiscais.

Análise

Se tivessem realmente verificado, teriam visto que as especificações não correspondiam. Mantém-se as irregularidades.

Responsáveis: Srs. Eudes Teixeira Cipriano e Elias Nagib David.

Questionamento:

Aprovação das contas do Convênio nº 147/2004, firmado entre o Ministério das Comunicações e a Fundação Assis Gurgacz, nº SIAFI nº 522242 sem verificar:

a) a realização de licitação na modalidade Convite para a compra de quatro ônibus, no valor de R$ 1.008.000,00, e compra de 140 computadores, no valor de R$ 407.400,00, quando o limite para Carta Convite é de R$ 80.000,00, e cujos valores exigiriam as modalidades de Concorrência e Tomada de Preços, respectivamente;

b) o valor de mercado das quatro unidades móveis adquiridas, inclusive dos ônibus usados adquiridos, ano 1996;

c) se havia concordância entre as especificações do material de informática existentes nos laboratórios, indicados como aquisições com recursos do convênio, e aquelas especificações do Programa de Trabalho, Licitação e Notas Fiscais, visto que não foram encontrados os materiais especificados, apenas outros, inferiores;

d) aceitação de compra adicional de mais sete microcomputadores no valor de R$ 16.519,30, conforme Nota Fiscal n° 001590 da Via Pax Informática Ltda., sem licitação e novamente extrapolando o limite para a modalidade convite, visto que a mesma empresa já havia fornecido equipamentos semelhantes por meio da Nota Fiscal nº 001589, no valor de R$ 72.882,60, Convite nº 06/2005;

e) a utilização dos equipamentos em desacordo com a finalidade do convênio, que seria o atendimento a pessoas carentes no escopo do Programa de Inclusão Digital, haja vista que os equipamentos dos laboratórios de informática vem sendo utilizados pelos docentes e discentes da Faculdade Assis Gurgacz e a atuação das unidades volantes, os ônibus, vem sendo mantida exclusivamente com recursos da Prefeitura Municipal de Cascavel e veiculada na internet como uma ação exclusiva da Fundação Assis Gurgacz, conforme consta no próprio 'site' da Fundação na internet.

Razões de Justificativas: apresentadas em conjunto (fls. 216/221 - Vol. 3 e 01/72 - Anexo 3):

Inicialmente os elementos apresentados foram interpostos como Embargos de Declaração, que não tendo sido conhecidos pelo Ministro-Relator como Embargos, foram analisados como Razões de Justificativa, como determinado às fls. 218. Em novo ofício, fls. 216, o Sr. Eudes ratificou as informações prestadas e informou que não havia mais elementos a acrescentar.

Os elementos da defesa são:

a) nunca foram responsáveis pela prestação de contas desse convênio, fl. 01 do Anexo 3;

b) essa prestação foi aprovada e registrada no Siafi com base em parecer da Secretaria de Telecomunicações do Ministério das Comunicações datado de 4.11.2005. Nessa data, outros técnicos do Ministério emitiram o parecer favorável à aprovação das contas desse convênio, que foi submetido à decisão da autoridade competente, que aprovou e determinou o registro no Siafi, fls.01/02, 04/05 e 32 do Anexo 3;

c) o Sr. Eudes é ocupante do cargo de Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Comunicações e o Sr. Elias é ocupante do cargo de Gerente de Projeto do Departamento de Serviços de Inclusão Digital e não recebeu da autoridade superior a incumbência de analisar as mencionadas contas, fl. 02 do Anexo 3.

Análise

O principal argumento é a alegação de que a aprovação final do convênio foi baseada em outro relatório, que não o produzido por eles. Efetivamente, a primeira análise das contas foi feita por outros

responsáveis, com parecer também pela aprovação, fls. 04/05, Anexo 3. Acontece que esse relatório foi produzido em 4.11.2005. Após esse relatório e antes que a Prestação fosse aprovada, a CGU detectou impropriedades nesse convênio, na data de 28.4.2006, fls. 33/35, Anexo 3. Então, em 22.5.2006, foi produzido o Relatório de Fiscalização in loco nº 004/2006, assinado pelos Srs. Eudes Teixeira Cipriano e Elias Nagib David, fls. 360/365, Vol.1, Anexo 1, cuja conclusão foi de que não tinha sido identificado qualquer prejuízo ao Erário e que os recursos patrimoniais estavam sendo aplicados em prol da comunidade. Em 30.5.2006, o Sr. Eudes encaminha este relatório ao Secretário Executivo do Ministério das Comunicações, solicitando que fosse encaminhado ao Assessor Especial do Ministro. Em 21.9.2006, as contas desse convênio são aprovadas e registradas no Siafi, cuja solicitação de aprovação traz o seguinte: "Considerando que o Ordenador de Despesas da Unidade Gestora 410006 - Serviços de Inclusão Digital, é um dos analistas que assinam o Parecer que recomenda a Aprovação da Prestação; e considerando as informações acima, a correspondente análise documental e o Relatório de Acompanhamento e Fiscalização, solicito autorização para lançamento no Sistema Integrado de Administração Financeira/SIAFI, com código de lançamento 'APROVAR PRESTAÇÃO DE CONTAS', fl. 366, Vol. 1, Anexo 1 (grifo nosso). Para fechar a questão, é necessário saber quem era o Ordenador de Despesas da Unidade de Serviços de Inclusão Digital à época dos fatos. Através da informação de fl. 374, Vol. 3, vemos que era o Sr. Elias Nagib David. Mantém-se as irregularidades.

Responsáveis: Srs. Jorcy Francisco de França Aguiar, Dely do Nascimento Porto e José Jesus de Brito Bastos, Presidente e membros, respectivamente, do Conselho de Administração da Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente.

Questionamentos:

1. terem passado a procuração em 22.8.2005 para que a Sra. Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, Diretora Administrativa da FAG, pudesse descontar no banco os cheques do convênio, números 850037, 850038, 850039, 85004 e 850022, emitidos pela própria Sra. Jaqueline e dados em pagamento à Coperserv pela venda de dois ônibus, Nota Fiscal nº 000027, contribuindo para o prejuízo à União no âmbito do Convênio nº 147/2004 firmado com a Fundação Assis Gurgacz;

2. terem permitido a participação da Coperserv na licitação promovida pela Fundação Assis Gurgacz, Convite nº 05/2005 para fornecimento de quatro ônibus adaptados com equipamentos para laboratório de informática, tendo em vista a não previsão de tais atividades comerciais no Estatuto da cooperativa, o que também contribuiu para o prejuízo à União no âmbito do Convênio nº 147/2004 firmado com a Fundação Assis Gurgacz;

Razões de Justificativas:

O motivo de existirem saques de cheques pelos administradores da FAG, sendo tais documentos emitidos em nome da COPERSERV, foi pelo fato do subscrevente Jorcy Francisco de França Aguiar não portar no momento da entrega dos cheques, a documentação necessária à sua habilitação para saque, sendo que o reconhecimento de sinal público da documentação que possuía demoraria vários dias para se concretizar. Assim, visando facilitar o desembaraço, tais cheques foram endossados para saque, de forma que a transferência dos valores se deram mais rapidamente.

Análise

Só foi respondido o questionamento 1. A resposta não procede. O cheque poderia ser depositado na conta bancária da Coperserv para compensação. Além disso, o interesse em sacar o dinheiro é da Coperserv e não do pagador que emitiu o cheque.

Lembre-se que um mês antes, em 20.7.2005, também foi pago o valor de R$ 504.000,00 para a Coperserv. Naquela ocasião o Sr. Jorcy Francisco de França Aguiar sacou os valores e cruzou um dos cheques da operação, no valor de R$ 40.320,00, para depósito em sua conta corrente particular.

Também foi relatado que o valor de R$ 504.000,00 de 22.8.2005 foi sacado em seis cheques, sendo cinco deles pela Tesoureira da própria FAG que emitiu os cheques em valores pouco abaixo de cem mil reais, ou seja, cheques que estariam abaixo do valor para acompanhamento do COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras, o que dificulta as ações de monitoramento do Banco Central."

6. Com base nas análises acima das alegações de defesa e das razões de justificativa, a Secex/PR propõe:

"a) rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis;

b) julgar **irregulares** as presentes contas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', 19, *caput*, e 23, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/92;

c) condenar solidariamente os responsáveis relacionados abaixo pelo valor total de R$ 1.631.585,00, conforme o respectivo quinhão indicado, a ser devolvido aos cofres do Tesouro Nacional, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, calculados a partir das respectivas datas, até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência do **descumprimento integral do objetivo pactuado no Convênio n.º 147/2004-MC** (Siafi n.º 522242), celebrado entre a referida Fundação Assis Gurgacz e o Ministério das Comunicações, bem como das fraudes na utilização dos recursos e outras irregularidades descritas no presente processo;

VALORES (R$)	DATAS	RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS
130.320,00 188.680,00 185.000,00 40.400,00 271.100,00 192.500,00 1.008.000,00	20/07/2005 21/07/2005 22/07/2005 22/08/2005 24/08/2005 25/08/2005	Fundação Assis Gurgacz - FAG, CNPJ 02.203.539/0001-73, Assis Gurgacz, CPF 005.858.319-04, Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, CPF 603.093.859-20, Assis Marcos Gurgacz, CPF 787.523.379-87. Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente, CNPJ 01.916.591/0001-04, Jorcy Francisco de França Aguiar, CPF 063.647.721/53.
189.150,00 218.250,00 407.400,00	14/06/2005 15/06/2005	Fundação Assis Gurgacz - FAG, CNPJ 02.203.539/0001-73, Assis Gurgacz, CPF 005.858.319-04, Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, CPF 603.093.859-20, Assis Marcos Gurgacz, CPF 787.523.379-87. Comercial Destro Ltda., CNPJ 76.062.488/0001-43
89.401,90	16/09/2005	Fundação Assis Gurgacz - FAG, CNPJ 02.203.539/0001-73, Assis Gurgacz, CPF 005.858.319-04, Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, CPF 603.093.859-20, Assis Marcos Gurgacz, CPF 787.523.379-87; Via Pax Informática Ltda., CNPJ 03.599.738/0001-05.
126.783,10	23/03/2005	Fundação Assis Gurgacz - FAG, CNPJ 02.203.539/0001-73, Assis Gurgacz, CPF 005.858.319-04, Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, CPF 603.093.859-20, Assis Marcos Gurgacz, CPF 787.523.379-87; descontando-se o valor de R$ 629,38 já devolvido em 5/10/2005.
1.631.585,00	TOTAL	

d) tornar definitiva a medida cautelar, com fulcro no art. 45 da Lei nº 8.443/92 c/c art. 276 do RI/TCU, para determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que não repasse qualquer

recurso financeiro para a Fundação Assis Gurgacz - FAG e o Centro de Ensino Superior de Cascavel - CESP, entidades mantenedoras da Faculdade Assis Gurgacz e da Faculdade Dom Bosco, respectivamente;

e) aplicar às empresas e aos responsáveis a seguir indicados, individualmente, a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/92, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, a serem atualizadas monetariamente caso não quitadas na data fixada:

e.1) Fundação Assis Gurgacz - FAG, CNPJ 02.203.539/0001-73;

e.2) Sr. Assis Gurgacz, CPF 005.858.319-04, Presidente da FAG;

e.3) Sra. Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, CPF 603.093.859-20, Diretora Administrativa da FAG;

e.4) Sr. Assis Marcos Gurgacz, CPF 787.523.379-87, Tesoureiro da FAG;

e.5) Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente, CNPJ 01.916.591/0001-04;

e.6) Comercial Destro Ltda., CNPJ 76.062.488/0001-43;

e.7) Via Pax Informática Ltda., CNPJ 03.599.738/0001-05;

e.8) Sr. Jorcy Francisco de França Aguiar, CPF 063.647.721/53, representante legal da Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente;

f) aplicar aos responsáveis a seguir indicados, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei n.º 8.443/92 c/c o art. 268 do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, a serem atualizadas monetariamente caso não quitadas na data fixada:

f.1) Sr. Eduardo Miguel Prata Madureira, CPF 016.152.199-19, Sra. Elaine Aparecida Wilges, CPF 016.592.719-40, e Sr. João Alberto Viezzer, CPF: 119.352.789-91, membros da Comissão de Licitação da FAG;

f.2) Sr. Augusto Piran, CPF 097.518.669-87, Sra. Bernadete Guareski, CPF 286.729.170-49, e Sr. Valdir Ferrari, CPF: 688.405.279-15, membros da Comissão de Recebimento da FAG;

f3) Sr. Dely do Nascimento Porto**,** CPF 109.553.561/72, e Sr. José Jesus de Brito Bastos**,** CPF 139.011.501/10, membros do Conselho da Coperserv;

g) aplicar aos responsáveis a seguir indicados, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II e III, da Lei n.º 8.443/92 c/c o art. 268 do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, a serem atualizadas monetariamente caso não quitadas na data fixada:

Sr. Eudes Teixeira Cipriano, CPF 151.399.721-15, e Sr. Elias Nagib David, CPF: 438.683.207-68, servidores do Ministério das Comunicações, que emitiram parecer favorável para aprovação da Prestação de Contas do Convênio nº 147/2004-MC;

h) decretar, cautelarmente, pelo prazo de 1 (um) ano, com fundamento no art. 44, § 2º, da Lei n. 8.443/1992, a indisponibilidade de bens da Fundação Assis Gurgacz – FAG, CNPJ 02.203.539/0001-73, do Sr. Assis Gurgacz, CPF 005.858.319-04, da Sra. Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, CPF 603.093.859-20, do Sr. Assis Marcos Gurgacz, CPF 787.523.379-87, da empresa Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente, CNPJ 01.916.591/0001-04, do Sr. Jorcy Francisco de França Aguiar, CPF 063.647.721/53, da empresa Comercial Destro Ltda, CNPJ 76.062.488/0001-43, da empresa Via Pax Informática Ltda., CNPJ 03.599.738/0001-05, tantos quantos bastarem para garantir o ressarcimento do débito de R$ 1.631.585,00 (um milhão, seiscentos e trinta e um mil, quinhentos e oitenta e cinco reais), no limite da responsabilidade de cada devedor solidário;

i) determinar à Secex/PP, que proceda ao levantamento, junto à Secretaria de Cobrança Executiva deste Tribunal, dos bens dos responsáveis solidários arrolados no subitem "c" supra, indicando os bens e respectivos valores necessários para garantir o ressarcimento do débito, e envie essas informações à Secex/PR para que esta repasse aos cartórios e Detrans;

j) com fulcro no art. 61 da Lei 8.443/92, solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a adoção das medidas, se necessárias, para assegurar a execução do débito, tendentes ao arresto dos bens dos responsáveis indicados no subitem "c" supra, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, o recolhimento do débito;

k) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/92;

l) declarar, nos termos do art. 60 da Lei n.º 8.443/92, a inabilitação dos responsáveis Sr. Eudes Teixeira Cipriano, CPF 151.399.721-15, e Sr. Elias Nagib David, CPF: 438.683.207-68, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de 5 (cinco) anos;

m) declarar, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443/92, a inidoneidade das empresas Comercial Destro Ltda., CNPJ 76.062.488/0001-43 e Via Pax Informática Ltda., CNPJ 03.599.738/0001-05, por um período de cinco anos, para participarem de licitações que envolvam a aplicação de recursos da Administração Pública Federal, inclusive quando descentralizados mediante convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares federais;

n) determinar à Secex/PR que:

n.1) após o trânsito em julgado desta deliberação, em relação ao assunto disposto no item '**l'**, expeça comunicação à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, informando-a a respeito das inabilitações ora declaradas, e solicite àquela unidade que adote as providências necessárias à efetivação do citado impedimento no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE;

n.2) após o trânsito em julgado desta deliberação, em relação ao assunto disposto no item '**m'**, expeça comunicação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, informando-a a respeito das declarações de inidoneidade ora expedidas, e solicite àquela unidade que adote as providências necessárias à efetivação do decidido no âmbito do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF;

o) nos termos do art. 16, § 3°, da Lei nº 8.443/92, art. 69, Incisos III e VIII, da Resolução TCU nº 191/2006, e art. 90 da Lei nº 8.666/93:

o1) remeter cópia da decisão proferida e da documentação pertinente ao Departamento da Polícia Federal no Paraná e ao Ministério Público da União, em Cascavel/PR, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis;

o2) remeter cópia da decisão proferida e da documentação pertinente à Superintendência da Polícia Federal em Manaus/AM e ao Ministério Público da União em Manaus para conhecimento e providências que julgar cabíveis em relação aos fatos similares apontados no Inquérito Policial nº 699/2005, de 03/11/2005, e Processos nº 2006.32.00.000220-8 e nº 2008.32.00.001453-9 que tramitam na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas, Tribunal Federal da 1ª Região;

p) dar ciência da deliberação ao Ministério de Estado do Controle e Transparência e ao Ministério das Comunicações para controle, fiscalização e providências cabíveis;

q) remeter cópia da decisão proferida e do Relatório e Voto que a fundamentarem à Controladoria Geral da União no Estado do Paraná, para conhecimento."

7. O Ministério Público junto ao Tribunal pronuncia-se no mérito por intermédio de seu ilustre Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, nos termos a seguir:

"(...) 6. De fato, as informações presentes nos autos são muito graves, indicam, por exemplo, que a FAG, por intermédio de 'laranjas', adquiriu ônibus que já lhe pertenciam; direcionou resultado de licitação utilizando-se de modalidade inapropriada (convite); pagou preços acima do mercado, recebeu equipamentos de configuração inferior à contratada; usou laboratórios de informática em benefício particular, além de serem montados em local isolado, distantes do centro de Cascavel, dificultando o acesso de pessoas carentes.

7. Em relação à FAG e às demais empresas mencionadas na instrução da Secex/PR, diante dos elementos constantes dos autos, não tenho dúvidas quanto suas responsabilidades nas irregularidades perpetradas, estando de acordo com o encaminhamento dado à matéria.

8. No que pertine aos responsáveis ligados ao Ministério das Comunicações, srs. Elias Nagib David e Eudes Teixeira Cipriano, cumpre tecer alguns comentários.

9. Foi recebido em meu Gabinete 'Memorial' encaminhado pelo sr. Eudes, na qualidade de ex-Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Comunicações, e pelo sr. Elias, na qualidade de Gerente de Projeto do Departamento de Serviços de Inclusão Digital do Ministério das Comunicações. Abaixo reproduzo o exato teor do referido expediente:

'1. Os interessados foram considerados nos termos do subitem 9.3.3 do veredicto acórdão, responsáveis pela prestação de contas do convênio nº 147/2004.

2. Chamados em audiência para apresentarem razões de justificativa, os interessados interpuseram embargos de declaração no dia 30/04/2006, comprovando que não foram os responsáveis pela prestação de contas do convênio. Fls. 1/3, anexo III, dos autos.

3. Os embargos não foram conhecidos, porém foram recebidos como alegações de defesa (fls. 77, anexo III, dos autos). Nesse documento, os interessados esclareceram que sua visita *in loco* à Fundação Assis Gurgacz, nos dias 18 e 19/05/2006, teve como finalidade única verificar o bom andamento das ações objeto do convênio. Isto é, certificar se os telecentros estavam realmente instalados e à disposição da comunidade como proposto no convênio.

4. Nesse sentido, foi constatado que os telecentros estavam atendendo aos fins propostos, conforme escrito e documentado com fotografias, no Relatório de Fiscalização n° 004/2006, de 22/05/2006, fls. 564 a 569 do anexo I, volume 11, dos autos.

5. Os interessados também comprovaram que não foram os responsáveis pelo parecer e pelo relatório de acompanhamento do convênio tomados como base para a aprovação das contas da FAG, admitidas pelo Coordenador-Geral de Projetos Especiais do Ministério das Comunicações com fundamento no parecer de fls. 4/5 e no relatório de acompanhamento e fls. 8/31 dos autos. Em nenhum momento os interessados contribuíram para a autoria desses dois documentos.

6. Com base nesses dois documentos, o Coordenador Geral de Projetos Especiais do Ministério das Comunicações, em 21 de setembro de 2006, solicitou o lançamento no SIAFI da aprovação das contas, manifestando-se nos seguintes termos: 'Considerando que o ordenador de despesas da unidade gestora 410006 - serviços de inclusão digital, é um dos analistas que assinam o parecer que recomenda aprovação da prestação; e considerando as informações acima, a correspondente análise documental e o relatório de acompanhamento e fiscalização, solicito autorização para lançamento no Sistema Integrado de Administração Financeira/SIAFI, com código de lançamento 'APROVAR PRESTAÇÃO DE CONTAS...'

7. Não é verdade que o documento de fls. 33/35, anexo III dos autos, revela impropriedades no convênio detectadas pela CGU. O documento é tão somente uma solicitação de informações sobre o

convênio, com vistas a subsidiar os trabalhos de auditoria que estavam em curso. O resultado dessa auditoria só chegou ao Ministério das Comunicações em 23/03/2007, praticamente um ano depois da realização do trabalho de fiscalização nas dependências da FAG em Cascavel (PR), pelos interessados.

8. Deve ficar claro também que o relatório de fiscalização produzido pelos interessados não era definitivo. Logo na primeira página do documento está registrado: '2. Este Relatório de caráter preliminar contempla as constatações de campo que indicam a situação em que se encontra o cumprimento do objeto do convênio citado.' Se o relatório era preliminar, não poderia ter sido tomado como embasamento para a aprovação das contas, como de fato não foi tomado, apesar de insistir nessa tese a SECEX/PR.'

10. Em certa medida, os argumentos acima já foram objeto de exame, por ocasião da apresentação de razões de justificativas (fls. 216/221 - vol. 3 e 01/72 - anexo 3). Segundo a unidade técnica, essas razões podem ser resumidas da seguinte maneira (fl. 427):

'a) nunca foram responsáveis pela prestação de contas desse convênio, fl. 01 do Anexo 3;

b) essa prestação foi aprovada e registrada no Siafi com base em parecer da Secretaria de Telecomunicações do Ministério das Comunicações datado de 04/11/2005. Nessa data, outros técnicos do Ministério emitiram o parecer favorável à aprovação das contas desse convênio, que foi submetido à decisão da autoridade competente, que aprovou e determinou o registro no Siafi, fls. 01/02, 04/05 e 32 do anexo 3;

c) o sr. Eudes é ocupante do cargo de Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Comunicações e o sr. Elias é ocupante do cargo de Gerente de Projeto do Departamento de Serviços de Inclusão Digital e não recebeu da autoridade superior a incumbência de analisar as mencionadas contas, fl. 02 do Anexo 3.'

11. A análise procedida pela Secex/PR em relação a essas alegações foi exposta nos termos a seguir (fls. 427):

'O principal argumento é a alegação de que a aprovação final do convênio foi baseada em outro relatório, que não o produzido por eles. Efetivamente, a primeira análise das contas foi feita por outros responsáveis, com parecer também pela aprovação, fls. 04/05, Anexo 3. Acontece que esse relatório foi produzido em 04/11/2005. Após esse relatório e antes que a Prestação fosse aprovada, a CGU detectou impropriedades nesse convênio, na data de 28/04/2006, fls. 33/35, Anexo 3. Então, em 22/05/2006, foi produzido o Relatório de Fiscalização *in loco* nº 004/2006, assinado pelos Srs. Eudes Teixeira Cipriano e Elias Nagib David, fls. 360/365, Vol. 1, Anexo 1, cuja conclusão foi de que não tinha sido identificado qualquer prejuízo ao Erário e que os recursos patrimoniais estavam sendo aplicados em prol da comunidade. Em 30/05/2006, o Sr. Eudes encaminha este relatório ao Secretário Executivo do Ministério das Comunicações, solicitando que fosse encaminhado ao Assessor Especial do Ministro. Em 21/09/2006, as contas desse convênio são aprovadas e registradas no Siafi, cuja solicitação de aprovação traz o seguinte: 'Considerando que o Ordenador de Despesas da Unidade Gestora 410006 - Serviços de Inclusão Digital, é um dos analistas que assinam o Parecer que recomenda a Aprovação da Prestação; e considerando as informações acima, a correspondente análise documental e o Relatório de Acompanhamento e Fiscalização, solicito autorização para lançamento no Sistema Integrado de Administração Financeira/SIAFI, com código de lançamento APROVAR PRESTAÇÃO DE CONTAS', fl. 366, Vol. 1, Anexo 1. (grifo nosso). Para fechar a questão, é necessário saber quem era o Ordenador de Despesas da Unidade de Serviços de Inclusão Digital à época dos fatos. Através da informação de fl. 374, Vol. 3, vemos que era o Sr. Elias Nagib David. Mantém-se as irregularidades.'

12. Com efeito, ao compulsar os autos, verifico a existência de algumas manifestações no sentido de que o objeto conveniado teria sido realmente executado, quais sejam:

- Parecer da Secretaria de Comunicações do Ministério, datado de 04/11/2005, assinado pelos srs. Francisco Moreira de Meneses (Técnico em Assuntos Educacionais) e Luiz Ulpiano da C.M.B de Melo (Engenheiro Civil) (fls. 04/05, Anexo, vp).

- Relatório de Acompanhamento de Convênio (sem data), (fls. 08/30, Anexo 3, vp), no qual o sr. Luiz Ulpiano afirmou, com base em fiscalização *in loco* realizada no período de 17 a 21/10/2005, que as metas do convênio estavam sendo executadas. O nome do sr. Francisco Moreira de Menezes (Assessor do Secretário de Telecomunicações) aparece no final desse Relatório, porém sem a sua assinatura. Foi asseverado no referido documento que:

'Em nossa análise pudemos verificar que a execução das metas relacionadas ao concedente do Projeto estão em andamento, todos os equipamentos foram licitados e suas compras devidamente adjudicadas conforme documentação apresentada pela Fundação Assis Gurgaczs. Todavia a implantação do Centro Público de Acesso à Internet, Sala Convencional e Espaço Administrativo estão atrasados em relação ao Cronograma Físico, estabelecido e aprovado pelo Ministério das Comunicações.

Com relação às metas estabelecidas para a contrapartida, nada foi apresentado à equipe que esteve analisando a execução do Plano de Trabalho.

Pudemos verificar, pelos documentos apresentados que de uma maneira geral, os equipamentos foram adquiridos por valores menores aos apresentados no Plano de Trabalho, possibilitando dessa forma a aquisição de outros equipamentos que não estavam previstos no mesmo.'

- Relatório de Fiscalização nº 004/2006, datado de 22/05/2006, elaborado pelos srs. Eudes Teixeira e Elias Nagib, em que estes afirmaram que os recursos do convênio estavam sendo aplicados em prol da comunidade, não tendo sido detectado prejuízos ao Erário. É relevante destacar que o excerto acima foi transcrito no Relatório de Fiscalização nº 004/2006.

13. O confronto dessas informações revela que é verdadeira a informação no sentido de que outros técnicos, além dos sr. Eudes Teixeira e Elias Nagib, também tiveram a impressão de execução normal do objeto do convênio, em decorrência de visita *in loco*. Trata-se do sr. Luiz Ulpiano da Costa Manso Bandeira de Mello (Assistente Técnico da Secretaria de Telecomunicações) e Francisco Moreira de Meneses (Assessor do Secretário de Telecomunicações), (v. fls. 04/05 do Anexo 3, vp). Isso indica, no mínimo, que eles também deveriam ter sido ouvidos.

14. Outro argumento que procede é o de que o Relatório de Fiscalização nº 004/2006 tinha caráter preliminar, conforme se verifica em seu parágrafo 2º (v. fl. 360 do Anexo 1, vol. 1). Ademais, não consta desse relatório proposta com sugestão de aprovação da prestação de contas.

15. No memorial, como contra-argumento, defendeu-se que o Relatório da CGU (Solicitação de Auditoria) que apontou irregularidades no Convênio 147/2004 somente obteve resultados em 2007. Por um lado, verifica-se a assinatura do sr. Eudes Teixeira Cipriano, firmada nesse relatório em 28/04/2006 (fl. 49, Anexo 3, vp). Por outro, é confirmada a alegação de que os resultados da auditoria realizada em decorrência dessa solicitação apenas se fizeram presentes no final de 2006, por meio do Relatório de Fiscalização nº 187035, de 04/12/2006 (fls. 51/69, Anexo 3, vp), que constatou uma série de impropriedades/irregularidades. Na Nota Técnica nº 338/2007/CGU/Regional-PR, de 16/02/2007, acrescentou-se informações complementares ao Relatório de Fiscalização nº 187035, as quais apontam e confirmam irregularidades relativas ao Convênio 147/2004.

16. Dessas informações extrai-se que o sr. Eudes assinou, em 22/05/2006, o Relatório de Fiscalização nº 004/2006, chancelando o bom desenvolvimento do Convênio 147/2004. Contudo, cerca de um mês antes, em 28/04/2006, já havia tido ciência (em tese) de supostas irregularidades nessa avença, uma vez que após assinatura de recebimento na Solicitação de Auditoria nº 176158/003 (fl. 49).

17. Uma análise estritamente objetiva leva a concluir que ele falhou ao não ter observado as irregularidades apontadas na Solicitação de Auditoria. Porém, pode-se ponderar que o Relatório da Solicitação de Auditoria contém questionamentos referentes a vários convênios, de diversas unidades da federação.

18. É possível vislumbrar uma certa falta de integração de informações entre o Ministério das Comunicações e a CGU, na medida em que ao ser solicitada a autorização para aprovação da prestação de contas do Convênio 147/2004 (fl. 366, Anexo 1, vol. 1), em 21/09/2006, o Coordenador-Geral de Acompanhamento de Projetos Especiais provavelmente não estava ciente da Solicitação de Auditoria nº 176158/003, de 28/04/2006, que resultou no Relatório de fiscalização nº 187035, de 04/12/2006 (período da fiscalização 26/09 a 30/09/2006).

19. Nos autos encontram-se cópias de fotos de laboratórios de informática (fixo e móvel), com equipamentos e alunos, as quais dão uma aparência de implantação do projeto de inclusão digital (ex.: fls. 14/30, Anexo 3, vp). Essas instalações apresentadas aos servidores na visita *in loco* aparentam ser de fato telecentros em pleno funcionamento, sendo capazes de levar a equívoco o 'homem médio' - para usar um conceito jurídico.

20. Deve-se frisar que - além das fotos anexadas pelos responsáveis, que levam a crer na fiel execução do convênio - foram anexados também dados quantitativos sobre equipamentos.

21. Os dados constantes dos autos fazem-me acreditar que a FAG simulou uma aparente normalidade na execução do convênio, de forma a iludir os servidores do Ministério que realizaram a visitação *in loco.*

22. Poder-se-ia alegar que é atribuível a eles conduta culposa, na medida em que se permitiram enganar, ao não aprofundarem seus exames. Ou seja, a inspeção física deveria ter envolvido também a checagem mais detida da documentação atinente ao convênio, para se aferir se realmente o convênio estava sendo executado nos termos firmados e de acordo com as exigências da legislação pertinente.

23. Contudo, é preciso ter presente que os procedimentos e condutas atribuídos aos responsáveis ligados à FAG demonstram o firme propósito de ludibriar a Administração, o que deve ser considerado uma atenuante em relação à conduta culposa dos referidos servidores, tendo em vista as dificuldades de se identificar de pronto certos tipos de fraudes. Acrescente-se a inexistência de indícios de locupletamento ou conluio por parte dos servidores do Ministério das Comunicações.

24. Ou seja, a responsabilidade dos servidores ligados ao Ministério das Comunicações abranda-se diante do fato de a convenente juntamente com as empresas contratadas terem atuado de forma deliberada com o de fito ocultar e camuflar os procedimentos ilícitos praticados, bem assim por não ter havido participação desses nas fraudes perpetradas.

25. Na realidade, a FAG - em colusão com algumas das empresas contratadas - descumpriu as regras pactuadas no convênio e a legislação atinente a transferências voluntárias.

26. Por esses motivos, discordo da proposta de aplicação de punição aos srs. Eudes Teixeira Cipriano e Elias Nagib David. Considero bastante o encaminhamento de determinação ao Ministério das Comunicações para que se estabeleça comunicação eficiente com a CGU e adote procedimento interno de modo a evitar a aprovação de prestação de contas de convênios em relação aos quais existam fiscalizações em curso, com pedido de fiscalização já formalizado ou sobre os quais pairem sérias dúvidas quanto à regularidade da execução.

27. Diante do exposto, este Representante do Ministério Público manifesta-se, em essência, de acordo com a proposta formulada pela Secex/PR às fls. 434/437, à exceção das alíneas 'g' e 'l' (fl. 436), que devem ser excluídas."

É o relatório.

VOTO

Trago à deliberação do Plenário a tomada de contas especial decorrente da conversão, por meio do Acórdão nº 548/2007-TCU-Plenário, do relatório de auditoria de conformidade realizada em 2006 na Fundação Assis Gurgacz - FAG (sediada no Município de Cascavel/PR), em virtude de irregularidades constatadas na aplicação dos recursos federais oriundos de transferências voluntárias no objeto Inclusão Digital, mediante o Convênio nº 147/2004-MC celebrado com o Ministério das Comunicações.

2. O referido convênio (SIAFI 522242), no valor de R$ 1.771.585,00, sendo R$ 1.631.585,00 repassados pelo Ministério das Comunicações e R$ 140.000,00 referentes à contrapartida do conveniado, tinha por objeto a implantação de cinco telecentros comunitários, sendo quatro unidades móveis, constituídas de ônibus com doze lugares e um servidor cada um, e mais uma unidade fixa, composta por cinco laboratórios de informática na FAG, com recursos do Programa de Trabalho 24.722.1008.11T7.0001 - Programa de Inclusão Digital.

3. De acordo com os autos, *"na prestação de contas foram apresentados documentos relativos a duas compras principais: no valor de R$ 1.008.000,00 para a compra de quatro ônibus com equipamentos de informática e outra, no valor de R$ 407.400,00, para a compra de 140 microcomputadores a serem instalados nas dependências da FAG. O restante do valor, R$ 356.185,00, foi utilizado para compra de equipamentos de informática adicionais em outros processos de compra"*.

4. Com respeito à auditoria realizada na FAG, foram constadas as seguintes irregularidades: indícios de procedimentos fraudulentos na condução do processo licitatório que indicam possível ocorrência de direcionamento da licitação ou licitação montada, de fraude nos pagamentos e documentos comprobatórios e de comprovação de despesas mediante notas fiscais "calçadas"; incompatibilidade entre o que foi efetivamente realizado e as especificações do Plano de Trabalho, Edital, Proposta e Contrato, caracterizando fraude na execução física do convênio; inexistência e/ou funcionamento irregular de empresa licitante à época da licitação; preços contratados não compatíveis com os preços de mercado; movimentação irregular da conta específica do convênio; licitação efetuada em modalidade diferente do exigido na legislação; irregularidades na aprovação da Prestação de Contas por parte do órgão repassador dos recursos e não atendimento à finalidade do convênio.

5. Quanto ao mérito, adoto como razões de decidir o que segue.

6. As alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis são insuficientes para elidir as seguintes irregularidades apontadas pela Secex/PR:

a) procedimentos licitatórios fraudulentos com direcionamento e licitação montada por meio da Carta Convite nº 05/2005 para aquisição dos "Laboratórios Móveis de Informática", visto que os 4 (quatro) ônibus adquiridos, no valor total de R$ 1.008.000,00, já eram de propriedade de outras empresas do mesmo grupo empresarial da FAG, a Eucatur e a Viação Nova Integração, e:

"- os quatro ônibus, ano 2005 e 2006, foram adaptados e receberam nova pintura nas dependências da Eucatur e repassados para a FAG ao preço de novos;

- o Sr. João de Abreu Netto foi identificado como motorista aposentado da Eucatur e declarou em cartório que nunca foi proprietário de nenhum desses ônibus, caracterizando que seus dados foram utilizados como "laranja" das transferências;

- a empresa Coperserv, com sede em Cuiabá-MT, tem como atividade a prestação de serviços de seus associados em meio ambiente e saneamento básico, não se configurando como empresa de comercialização de veículos ou de veículos adaptados para laboratórios de informática;

- o direcionamento da licitação ficou explícito pela escolha da modalidade de licitação, convite para R$ 1.008.000,00, descrição dos veículos no edital como ano/modelo 1996 e pelo prazo de entrega oferecido pela vencedora do processo, 10 dias, prazo impossível em virtude das adaptações exigidas para transformar um ônibus urbano usado em veículo-laboratório de informática;

- a montagem ficou caracterizada pela utilização de uma 'empresa laranja', a Coperserv, pela utilização de vários intermediários para transferir os ônibus da empresa Eucatur para a FAG e pelo saque dos cheques pela própria pessoa que os emitiu;

- envolvimento pessoal do Presidente da FAG, Sr. Assis Gurgacz, nas operações também foi comprovado. Os veículos eram de propriedade da Eucatur e os documentos de autorização de transferência da Eucatur para a Viação Nova Integração e posteriormente para o Sr. João de Abreu Netto, foram assinados pelo próprio representante legal das duas empresas, o mesmo Sr. Assis Gurgacz, conforme demonstram os documentos com firma reconhecida em cartório que constam no processo";

b) procedimentos licitatórios fraudulentos com direcionamento e licitação montada por meio da Carta Convite nº 04/2005 no valor de R$ 407.400,00, para a compra de 140 microcomputadores a serem instalados nas dependências da FAG, ou os "Laboratórios Fixos de Informática", confirmados tendo em vista que:

"- foi constatada total incompatibilidade entre os equipamentos que foram apresentados objeto da realização do convênio e as especificações do Plano de Trabalho, Edital, proposta e contrato de aquisição, caracterizando fraude na execução física do convênio;

- os microcomputadores existentes são nitidamente de configuração inferior. A licitação e as notas fiscais previam a compra de 140 computadores com especificação mínima incluindo processadores Pentium 4 de 2,8 GHz, com Disco Rígido de 40 GB, 256 MB de memória. Dos 140 micros apenas 31 tem disco de 40 GB, os restantes têm 20 GB. Quanto aos processadores apenas 2 tem velocidade de 2,8 GHz. Ainda quanto aos processadores há 26 AMD Duron de 700 MHz, produto que na época era completamente defasado no mercado de novos. Quanto à memória, os laboratórios 1 e 4 estavam equipados com 256 MB, o laboratório 2 com 512 MB, o laboratório 5 com 386 MB e o laboratório 3 com apenas 128 MB. A aparência externa de alguns gabinetes e monitores indicou que estavam em uso há muito tempo;

- para a análise dos micros, foram realizadas extrações através do Programa AIDA 32. Como cada micro geraria um relatório de 178 páginas, foi elaborado um relatório sintético, que foi assinado pelo funcionário que acompanhou a equipe e pelos demais responsáveis pelo Convênio na FAG;

- os monitores apresentados nos laboratórios são da marca AOC, como demonstram as fotos, enquanto que as Notas Fiscais n° 264811 e 264812 da empresa Comercial Destro Ltda mencionam monitores da marca LG;

- situação idêntica foi observada no Convite nº 06/2005, no valor de R$ 72.882,60, relativo à compra de 24 microcomputadores e 04 projetores multimídia. As especificações da licitação e das notas fiscais são muito superiores àquelas encontradas nos equipamentos apresentados como objeto da compra. A título de exemplo, a Nota Fiscal n° 001589, no valor de R$ 72.882,60 da empresa Via Pax Informática Ltda, menciona vinte e quatro microcomputadores com processadores Pentium 4 de 3.2 GHz, com Disco Rígido de 120 GB, 1024 MB de memória e placa de vídeo de 256 MB, quando apenas dois foram encontrados com especificações semelhantes;

- uma terceira situação trata de compra adicional de mais sete equipamentos, sem licitação, Nota Fiscal nº 001590, no valor de R$ 16.519,30 da empresa Via Pax, com a mesma especificação descrita anteriormente e também não encontrada nos equipamentos do local. Os equipamentos presentes nas salas

de Inclusão Digital são nitidamente de configuração inferior ao especificado indicando se tratar de equipamentos usados e possivelmente existentes na FAG em época anterior ao convênio";

c) atos realizados pelos responsáveis para que os procedimentos de simulação de venda e de fraude se consumassem e não fossem alcançados os objetivos do convênio, como:

"- cheques do convênio sacados pela própria emitente, a Diretora Administrativa da FAG, que para isso utilizou procuração dos beneficiários;

- pagamento de equipamentos de informática considerados como recebidos mas não encontrados na FAG;

- utilização de notas fiscais 'calçadas', diferenças de valores nas 1ª e 2ª vias, para comprovar o dispêndio dos recursos;

- utilização de empresa intermediária não encontrada no endereço informado e em situação irregular perante a Secretaria da Fazenda do Estado do Mato Grosso, no caso a Coperserv;

- notas fiscais das empresas fornecedoras com preços unitários de veículos e informática acima do mercado;

- movimentação irregular da conta específica do convênio caracterizada pela emissão de vários cheques abaixo de R$ 100.000,00 para uma compra de R$ 1.008.000,00, de forma a dificultar o controle da movimentação dos recursos pelo Banco Central e pelo COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras;

- não movimentação da contrapartida na conta específica do convênio;

- todas as licitações efetuadas na modalidade Convite, apesar dos valores envolvidos."

7. No que se refere ao plano de trabalho do convênio, observo que não foi cumprido em face da utilização dos telecentros de informática por docentes e discentes da FAG para as atividades da Faculdade Assis Gurgacz e provavelmente também pela Faculdade Dom Bosco que funciona no mesmo local, tem gestão compartilhada, sendo que ambas são presididas pela mesma pessoa. Em relação às unidades móveis, os recursos foram repassados pela União e a as prefeituras municipais da região vêm arcando com as despesas de manutenção. A FAG divulga seu nome sem participar diretamente do programa.

8. Em relação à boa-fé dos responsáveis, entendo que ela não pode ser presumida. Os procedimentos de aquisição e de recebimento de veículos por meio de "empresa laranja", e de computadores com especificações muito inferiores ao previsto nas notas fiscais demonstram a má-fé dos responsáveis e ensejam o julgamento definitivo dos autos.

9. Sobre a medida cautelar adotada no sentido de determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que não repasse qualquer recurso financeiro para a Fundação Assis Gurgacz - FAG e o Centro de Ensino Superior de Cascavel - CESP, entidades mantenedoras da Faculdade Assis Gurgacz e da Faculdade Dom Bosco, respectivamente, concordo com a proposta da unidade técnica de torná-la definitiva.

10. No que tange às propostas de indisponibilidade de bens dos responsáveis e de declaração de inidoneidade de empresas, manifesto-me de acordo com as propostas coincidentes da Secex/PR e do Ministério Público junto a esta Corte.

11. Acerca da sugestão de inabilitação dos Srs. Eudes Teixeira Cipriano e Elias Nagib para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, acompanho a opinião do ilustre Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado de não lhes aplicar punição, tendo em vista que *"a responsabilidade dos servidores ligados ao Ministério das Comunicações abranda-se diante do fato de a convenente juntamente com as empresas contratadas terem atuado de forma deliberada com o de fito ocultar e camuflar os procedimentos ilícitos praticados, bem assim por não ter havido participação desses nas fraudes perpetradas"*.

12. Com relação às demais propostas de encaminhamento, manifesto a minha anuência no mérito ante as razões que as fundamentam.

Assim, por todo o acima exposto e considerado, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 2456/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-024.114/2006-6 (com 2 volumes e 3 anexos, sendo o anexo 1 com 5 volumes e o anexo 4 com 1 volume)

2. Grupo II - Classe IV - Assunto: Tomada de Contas Especial

3. Responsáveis: Srs. Assis Gurgacz, Presidente da Fundação Assis Gurgacz (CPF: 005.858.319-04); Assis Marcos Gurgacz, Tesoureiro da FAG (CPF: 787.523.379-87); Augusto Piran, membro da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 097.518.669-87); Bernadete Guareski, membro da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 286.729.170-49); Dely do Nascimento Porto (CPF: 109.553.561-72); Eduardo Miguel Prata Madureira, Presidente da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 016.152.199-19); Elaine Aparecida Miguel Krombauer, membro da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 016.592.719-40); Elias Nagib David, Gerente de Projetos do Ministério das Comunicações (CPF: 438.683.207-68); Eudes Teixeira Cipriano, Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Comunicações (CPF: 151.399.721-15); Jadir Girotto, Presidente da Credisan - Cooperativa de Crédito Urbano dos Empregados da Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso Ltda. (CPF: 846.979.388-87); Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, Diretora Administrativa da FAG (CPF: 603.093.859-20); João Alberto Viezzer, membro da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 119.352.789-91); Jorcy Francisco de França Aguiar (CPF: 063.647.721-53); José Jesus de Brito Bastos (CPF: 139.011.501-10); Valdir Ferrari, membro da Comissão de Licitação da FAG (CPF: 688.405.279-15); Fundação Assis Gurgacz (CNPJ: 22.035.390/0017-3); Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente (CNPJ: 01.916.591/0001-04); Comercial Destro Ltda. (CNPJ: 76.062.488/0001-43); Via Pax Informática Ltda. (CNPJ: 03.599.738/0001-05)

4. Entidade: Fundação Assis Gurgacz (FAG)

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex/PR)

8. Advogados constituídos nos autos: Charles Pereira Lustosa Santos (OAB/PR nº 33.280) e Ramiro de Lima Dias (OAB/PR nº12.504).

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial decorrente da conversão, por meio do Acórdão nº 548/2007-TCU-Plenário, do relatório de auditoria de conformidade realizada em 2006 na Fundação Assis Gurgacz - FAG (sediada no Município de Cascavel/PR), em virtude de irregularidades constatadas na aplicação dos recursos federais oriundos de transferências voluntárias no objeto Inclusão Digital, mediante o Convênio nº 147/2004-MC celebrado com o Ministério das Comunicações.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Elias Nagib David e Eudes Teixeira Cipriano;

9.2. rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis indicados no item 3 acima;

9.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "d", 19*, caput,* 23, III, alínea "a", da Lei n. 8.443/92, julgar irregulares as contas dos responsáveis abaixo indicados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno, o recolhimento das respectivas dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas referenciadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

VALOR (R$)	Data de Ocorrência	RESPONSÁVEIS SOLIDÁRIOS
130.320,00 188.680,00 185.000,00 40.400,00 271.100,00 192.500,00 1.008.000,00	20/07/2005 21/07/2005 22/07/2005 22/08/2005 24/08/2005 25/08/2005	Fundação Assis Gurgacz - FAG, CNPJ 02.203.539/0001-73, Assis Gurgacz, CPF 005.858.319-04, Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, CPF 603.093.859-20, Assis Marcos Gurgacz, CPF 787.523.379-87. Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente, CNPJ 01.916.591/0001-04, Jorcy Francisco de França Aguiar, CPF 063.647.721/53.
189.150,00 218.250,00 407.400,00	14/06/2005 15/06/2005	Fundação Assis Gurgacz - FAG, CNPJ 02.203.539/0001-73, Assis Gurgacz, CPF 005.858.319-04, Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, CPF 603.093.859-20, Assis Marcos Gurgacz, CPF 787.523.379-87. Comercial Destro Ltda., CNPJ 76.062.488/0001-43
89.401,90	16/09/2005	Fundação Assis Gurgacz - FAG, CNPJ 02.203.539/0001-73, Assis Gurgacz, CPF 005.858.319-04, Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, CPF 603.093.859-20, Assis Marcos Gurgacz, CPF 787.523.379-87; Via Pax Informática Ltda., CNPJ 03.599.738/0001-05.
126.783,10	23/03/2005	Fundação Assis Gurgacz - FAG, CNPJ 02.203.539/0001-73, Assis Gurgacz, CPF 005.858.319-04, Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira, CPF 603.093.859-20, Assis Marcos Gurgacz, CPF 787.523.379-87; descontando-se o valor de R$ 629,38 já devolvido em 5/10/2005.
1.631.585,00	TOTAL	

9.4. aplicar, individualmente, aos Srs. Assis Gurgacz (CPF: 005.858.319-04); Assis Marcos Gurgacz (CPF: 787.523.379-87); Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira (CPF: 603.093.859-20); Jorcy Francisco de França Aguiar (CPF: 063.647.721-53) e às empresas Fundação Assis Gurgacz (CNPJ: 22.035.390/0017-3); Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente (CNPJ: 01.916.591/0001-04); Comercial Destro Ltda. (CNPJ: 76.062.488/0001-43) e Via Pax Informática Ltda. (CNPJ: 03.599.738/0001-05), a multa prevista nos arts. 19, *caput*, e 57 da Lei n.

8.443/92 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. aplicar, individualmente, aos Srs. Augusto Piran (CPF: 097.518.669-87); Bernadete Guareski (CPF: 286.729.170-49); Dely do Nascimento Porto (CPF: 109.553.561-72); Eduardo Miguel Prata Madureira (CPF: 016.152.199-19); Elaine Aparecida Miguel Krombauer (CPF: 016.592.719-40); João Alberto Viezzer (CPF: 119.352.789-91); José Jesus de Brito Bastos (CPF: 139.011.501-10) e Valdir Ferrari (CPF: 688.405.279-15), a multa prevista nos arts. 19, *caput*, e 58, III, da Lei n. 8.443/92 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. tornar definitiva a medida cautelar adotada no sentido de determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que não repasse qualquer recurso financeiro para a Fundação Assis Gurgacz - FAG e para o Centro de Ensino Superior de Cascavel - CESP, entidades mantenedoras da Faculdade Assis Gurgacz e da Faculdade Dom Bosco, respectivamente;

9.8. decretar, cautelarmente, pelo prazo de 1 (um) ano, nos termos do art. 44, § 2º, da Lei nº 8.443/92, a indisponibilidade de bens constantes do ativo permanente da Fundação Assis Gurgacz – FAG (CNPJ 02.203.539/0001-73), do Sr. Assis Gurgacz (CPF 005.858.319-04), da Sra. Jaqueline Aparecida Gurgacz Ferreira (CPF 603.093.859-20), do Sr. Assis Marcos Gurgacz (CPF 787.523.379-87), da empresa Coperserv - Cooperativa de Trabalhos Múltiplos em Saneamento Básico e Meio Ambiente (CNPJ 01.916.591/0001-04), do Sr. Jorcy Francisco de França Aguiar (CPF 063.647.721/53), da empresa Comercial Destro Ltda. (CNPJ 76.062.488/0001-43), da empresa Via Pax Informática Ltda. (CNPJ 03.599.738/0001-05), tantos quantos bastarem para garantir o ressarcimento do débito de R$ 1.631.585,00 (um milhão, seiscentos e trinta e um mil, quinhentos e oitenta e cinco reais), no limite da responsabilidade de cada devedor solidário;

9.9 solicitar à Advocacia-Geral da União, com fundamento no art. 61 da Lei nº 8.443/92, a adoção das medidas - se necessárias para assegurar a execução da dívida - tendentes ao arresto dos bens dos responsáveis ora julgados em débito, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, o recolhimento do valor devido;

9.10. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 271 do Regimento Interno, a inidoneidade das empresas Comercial Destro Ltda. (CNPJ 76.062.488/0001-43) e Via Pax Informática Ltda. (CNPJ 03.599.738/0001-05), para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo prazo de 3 (três) anos, inclusive quando descentralizados mediante convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares;

9.11. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam e da documentação pertinente, ante o que estabelece o art. 16, § 3°, da Lei nº 8.443/92, o art. 69, incisos III e VIII, da Resolução TCU nº 191/2006, e o art. 90 da Lei nº 8.666/93, ao Departamento da Polícia Federal no Paraná e ao Ministério Público da União, em Cascavel/PR, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, à Superintendência da Polícia Federal em Manaus/AM e ao Ministério Público da União em

Manaus para conhecimento e providências que julgar cabíveis em relação aos fatos similares apontados no Inquérito Policial nº 699/2005, de 03/11/2005, e Processos nº 2006.32.00.000220-8 e nº 2008.32.00.001453-9 que tramitam na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ao Ministério de Estado do Controle e Transparência e ao Ministério das Comunicações para controle, fiscalização e providências cabíveis e à Controladoria Geral da União no Estado do Paraná.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2456-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 006.183/2005-7
Natureza: Embargos de Declaração
Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras
Interessada: Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras
Advogado(s): Carolina Bastos Lima, OAB/RJ 135073

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PETROBRAS. DECRETO 2745/98. INCONSTITUCIONALIDADE. DECISÃO 663/2002 – PLENÁRIO. ANTE A INEXISTÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA OU DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA A AFASTAR, EM SUPOSTO BENEFÍCIO DA RECORRENTE, A APLICAÇÃO DO ESTATUTO JURÍDICO DAS LICITAÇÕES, OS COMANDOS INSERTOS NO ART. 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO E NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º DA LEI 8666/1993 CONTINUAM A SUJEITAR A PETROBRAS AOS PRINCÍPIOS GERAIS ESTABELECIDOS NESSA LEI. AUSÊNCIA DE CONTRADIÇÃO, OMISSÃO OU OBSCURIDADE. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela empresa Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras ao Acórdão 1910/2009 – Plenário, pelo qual o Tribunal conheceu e negou provimento a pedido de reexame interposto contra o Acórdão 454/2009 – Plenário.

Para a recorrente seria contraditório determinar à Petrobras que as contratações emergenciais sejam pelo prazo máximo de 180 dias, limite estabelecido no inciso IV do art. 24 da Lei 8666/1993, se o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado, aprovado pelo Decreto 2745/1998, não fixa prazo para essa forma de contratação.

A Petrobras não estaria subordinada aos dispositivos da Lei 8666/1993 e sim ao seu Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado, a cujo cumprimento estaria obrigada por força do Parecer AC-15, da Advocacia Geral da União, que teria poder vinculante para os órgãos e entidades do Poder Executivo.

O Parecer AC-15, da AGU, não lhe facultaria "alternativa que não a de realizar seus procedimentos licitatórios com rígida subserviência ao Decreto 2745/98."

Ao final, solicita que os embargos sejam conhecidos e providos, mediante a transmutação da determinação recorrida em recomendação de boa prática administrativa.

É o relatório.

VOTO

Conheço dos embargos de declaração, opostos ao Acórdão 1487/2009 – Plenário, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e art. 287 do RI/TCU.

Verifico, neste processo, apenas a tentativa de postergar a validez plena da anterior deliberação do Plenário. Todos os argumentos já foram por demais debatidos e as teses jurídicas já estão consolidadas.

A Petrobras afirma contraditório determinar que as contratações emergenciais sejam pelo prazo máximo de 180 dias, limite estabelecido no inciso IV do art. 24 da Lei 8666/1993, se o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado, aprovado pelo Decreto 2745/1998, não fixa prazo para essa forma de contratação.

A deliberação recorrida seria contraditória nesse ponto, ao não esclarecer como a empresa poderia, simultaneamente, cumprir exigência do Tribunal e, em face ao poder vinculante do Parecer AC-15, da Advocacia Geral da União, aplicar o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado, aprovado pelo Decreto 2745/1998.

A Petrobras não se conforma com as reiteradas deliberações do TCU em que é afastada, sempre no caso concreto, a aplicação do Decreto 2745/1998, considerado inconstitucional. No voto do acórdão recorrido tratei da questão nos seguintes termos:

"A Secretaria de Recursos, no relatório precedente, traz o histórico de decisões em que invariavelmente o Tribunal tem afastado a aplicação do Decreto 2.745/1998, por considerá-lo inconstitucional, e afirmado a obrigatoriedade da sujeição da Petrobrás à Lei 8.666/1993. Nesse sentido, a Decisão 663/2002 - Plenário e os acórdãos 1498/2004, 1767/2005 e 39/2006, do Plenário.

Contra o entendimento do TCU, a Unidade Técnica informa haver três ações no Supremo Tribunal Federal. Uma foi considerada prejudicada, perdendo efeito a liminar concedida. Outra ação cautelar está em votação, ainda não deferida a suspensão requerida. Na terceira foi deferido o pedido de medida liminar, para suspender os efeitos do Acórdão 39/2006 - Plenário, até o julgamento final do mandado de segurança que, ainda, não ocorreu.

Sob essas circunstâncias, não havendo autorização legislativa, nem decisão judicial definitiva, que afaste, para a recorrente, a aplicação do estatuto jurídico das licitações, o comando inserto no parágrafo único do art. 1º da Lei 8666/1993 continua a sujeitar a Petrobras aos princípios gerais estabelecidos nessa lei."

José Carlos Barbosa Moreira (Comentário ao Código de Processo Civil, vol. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 550-551) enuncia algumas hipóteses de cabimento de embargos de declaração nos quais é alegada contradição:

"Verifica-se este defeito quando no acórdão se incluem proposições entre si inconciliáveis. Pode haver contradição entre proposições contidas na motivação (exemplo: a mesma prova ora é dita convincente, ora inconvincente), ou entre proposições da parte decisória, isto é, incompatibilidade entre capítulos do acórdão: v.g., anula-se a sentença definitiva apelada e, em seguida, julga-se o mérito da causa, quando logicamente se deveria determinar a restituição ao órgão inferior, para sentenciar de novo; ou declara-se inexistente a relação jurídica prejudicial (deduzida em reconvenção ou em ação declaratória incidental), mas condena-se o réu a cumprir obrigação que dela necessariamente dependia; e assim por diante. Também pode ocorrer contradição entre alguma proposição enunciada nas razões de decidir e o dispositivo: por exemplo, se na motivação se reconhece como fundada alguma defesa bastante para tolher a pretensão do autor, e no entanto se julga procedente o pedido."

Da lição do eminente processualista, pode-se concluir que a contradição deve estar contida nos termos do **decisum** atacado, este compreendido no âmbito desta Corte como o conjunto: Relatório, Voto e Acórdão. Não cabe alegação de contradição entre o acórdão embargado e "doutrina", "jurisprudência" ou mesmo "comando legal". Essa alegação é pertinente em recurso de reconsideração ou pedido de reexame, no qual o comando atacado é contrastado com a jurisprudência, a doutrina e o ordenamento jurídico. Entretanto, é descabida em embargos de declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada, excepcionalmente modificando-a. Esse entendimento está cristalizado na seguinte posição doutrinária de Vicente Miranda (**apud** Sandro Marcelo Kozikoski, Embargos de Declaração: Teoria geral e efeitos infringentes. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004, pp. 99-100):

"Vicente Miranda aponta, exemplificativamente, algumas situações colhidas da jurisprudência onde não é possível vislumbrar a ocorrência de contradição. De acordo com o autor: a) inexiste contradição embargável, se esta se manifesta entre o acórdão e a lei; b) não há contradição se esta existir entre a prova colhida e o que se disse na sentença (nesses casos, o erro de julgamento deve ser corrigido por outra via recursal própria; c) não é embargável a contradição com julgado anterior (ou, por outras palavras, é necessário que as proposições contrárias ou contraditórias se encontrem no bojo da decisão a ser embargada); d) a fundamentação diferente entre votos vencedores não enseja os embargos declaratórios, desde que não haja nenhuma divergência na conclusão; e) não enseja o recurso a contradição existente entre a ementa e o corpo do acórdão, se o julgado não contém nenhuma contradição, pois, segundo ele, as imprecisões da ementa não contaminam o resultado do julgamento, se este vale pelo acórdão e pelos votos nos quais se enuncia (a função da ementa é basicamente servir de súmula daquilo que se decidiu, sem que, todavia, represente o conteúdo dispositivo da decisão)."

Ausente antinomia entre proposições contidas no acórdão ou no voto que o conduziu, ou mesmo no relatório, não há falar em contradição.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2457/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.183/2005-7.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Embargos de Declaração.
3. Interessada/Responsáveis:
3.1. Interessada: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras.
3.2. Responsáveis: Carlos Eduardo Sardenberg Bellot (490.791.077-00); Douglas Azevedo de Figueiredo (872.754.307-20); Geraldo Graciliano Monteiro (013.395.834-53); José Carlos Cavalcanti (329.997.987-68); José Eduardo de Barros Dutra (347.586.406-10); Paulo Sérgio da Costa Gracio (308.872.917-91); Plínio Cesar de Mello (797.662.188-20); Samuel Bastos de Miranda (112.763.473-91); Valter Barreto Lima (569.687.877-68).
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: não atuou.
8. Advogada constituída nos autos: Carolina Bastos Lima, OAB/RJ 135073.
9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos contra o Acórdão 1910/2009 – Plenário,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/92, em:
9.1. conhecer dos embargos de declaração e não acolhê-los;
9.2. dar ciência desta deliberação à interessada.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2457-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 006.296/2006-9
Natureza(s): Recurso de Reconsideração
Órgão: Ministério da Educação (vinculador)

Responsáveis: Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca (55.492.425/0001-57); José Trevisol (017.009.928-80); Luis Antonio Pasquetti (279.425.620-34)

Interessado: Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca (55.492.425/0001-57)

Advogado(s): Patrick Mariano Gomes.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. ACÓRDÃO 1.207/2009 – PLENÁRIO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução da Unidade Técnica (fls. 42/44):

"Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Luis Antônio Pasquetti, representado por advogado, contra o Acórdão 1.207/2009 (fls. 943/944, vol. 4), pelo qual o Plenário julgou irregulares suas contas e da Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca, condenando-os solidariamente ao pagamento de débito, e aplicou-lhes multas individuais na forma dos dispositivos abaixo transcritos:

"9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92 julgar irregulares as contas do Sr. Luís Antônio Pasquetti e da Associação Nacional de Cooperação Agrícola – Anca, condenando-os solidariamente em débito pela importância abaixo especificada (...),

***Valor histórico do débito:** R$ 1.023.553,18*

***Data de ocorrência:** 16/12/2003*

9.2. aplicar ao Sr. Luís Antônio Pasquetti e à Associação Nacional de Cooperação Agrícola – Anca, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/92, no valor de R$ 50.000,00 (cinqüenta vinte mil reais) (...);

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas (...); e

9.4. remeter cópia da documentação pertinente à Procuradoria da República no Estado de São Paulo para as providências cabíveis nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92".

BREVE HISTÓRICO

2. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) celebrou o convênio n. 808092/2003, no valor de R$ 1.023.553,18, com a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), tendo por objeto a concessão de assistência financeira para formação continuada de docentes em educação de jovens e adultos e para aquisição de material didático para alunos. No plano de trabalho foi estabelecido que seriam aplicados R$ 469.153,18 em cursos de capacitação para 1.120 docentes, distribuídos em 329 municípios, com atividades de 120 horas-aulas, em duas etapas de 60 horas, e R$ 554.400,00 em aquisição de material escolar para 28.000 alunos jovens e adultos (fls. 35/44, vol. principal).

ADMISSIBILIADADE

3. Realizado o exame prévio de admissibilidade (fl. 39), propôs-se o conhecimento do Recurso de Reconsideração, com fulcro nos arts. 32, I, e 33, da Lei 8.443/92, suspendendo os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do acórdão recorrido. Por sua vez, o Exmo. Ministro-Relator acolheu o exame, considerou admissível o recurso e restituiu o processo à Serur para instrução (fl. 41).

MÉRITO

Argumento

4. Afirma que não era o representante legal da entidade durante a celebração do convênio e sua execução, o que o torna parte ilegítima no presente feito (fl. 01).

5. Aduz que o convênio foi celebrado em 02/12/2003 e a não aprovação da prestação de contas pelo concedente ocorreu em 16/08/2006, período em que não era Secretário Geral da entidade, por isso não pode ser responsabilizado (fl. 01).

6. Diz que era membro do conselho fiscal no período compreendido entre a celebração do convênio e a não aprovação da prestação de contas. Que o representante legal da entidade em tal período era o Sr. Adalberto Floriano Greco Martins (fl. 02).

7. Juntou cópia da ata da eleição e posse da diretoria realizadas em 17/07/2002, quando teria sido eleito para o conselho fiscal (fls. 29/34), bem como da ata de 13/05/2003, buscando demonstrar sua continuidade no conselho até 2006 (fls. 24/28).

8. Aduz que a prestação de contas do convênio foi entregue ao órgão concedente antes de o Recorrente ser eleito Secretário Geral, como também o foram os ofícios enviados para sanar irregularidades. Que o órgão encaminhou o convênio para TCE em 16/08/2006 (fl. 02).

9. Afirma ter sido o representante legal da entidade no período de 01/06/2006 a 02/02/2007.

10. Alega ser indevida a sua responsabilização porque seus atos teriam sido praticados "em razão de procuração a ele outorgada pela ANCA, real destinatária dos recursos do convênio", entendimento que estaria conforme o disposto no art. 653 do Código Civil: "Opera-se o mandato quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses. A procuração é o instrumento do mandato".

11. Requer a exclusão de sua responsabilidade por ilegitimidade passiva.

Análise

12. Agora o Sr. Luis Antônio Pasquetti afirma que não era o representante legal da entidade durante a celebração do convênio e sua execução. Entretanto, quando apresentou alegações de defesa em face da citação, por meio da peça de folha 879 do volume 1, ele afirmou exatamente o contrário: que "era, ao tempo da assinatura do convênio objeto da presente tomada de contas, representante legal da Associação Nacional de Cooperação Agrícola-ANCA".

13. De fato, verifica-se às folhas 2, 33 e 140 (vol. principal) que a assinatura no termo de convênio é do Sr. Luis Antônio Pasquetti, Secretário Geral da Anca à época. Assim sendo, a ilegitimidade passiva ora alegada não procede.

14. Quanto à alegação de ter agido como mandatário da Anca (CC, art. 653), isso não o exime de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos confiados à sua gestão. Ao subscrever o convênio como representante legal do ente associativo, o agente atrai para si responsabilidades pela observância de suas disposições, sob pena de responsabilização pessoal. Assim é porque a pessoa jurídica, no caso, a Associação Nacional de Cooperação Agrícola – Anca, por ser uma ficção jurídica, sem vida própria, não age por si mesma, mas por intermédio do seu representante legal. Cabe frisar que o cumprimento do dever legal de prestar contas é requerido de quem utilizou recursos públicos, ex vi do disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/67: "Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes".

15. Já a responsabilidade solidária da pessoa jurídica, neste caso, decorre do fato de ser ela a beneficiária dos recursos cuja aplicação no objeto pactuado não foi comprovada.

16. Enfim, as razões aduzidas não justificam a almejada reforma do acórdão recorrido.

CONCLUSÃO

17. Ante o exposto, submeto o assunto à consideração superior, propondo conhecer do ***Recurso de Reconsideração*** *interposto pelo Sr. Luis Antônio Pasquetti, com fulcro nos arts. 32, I, e 33 da Lei n. 8.443/92, para, no mérito,* ***negar-lhe provimento****, mantendo intacto o Acórdão 1.207/2009 - Plenário, e comunicá-lo da decisão a ser proferida."*

Manifestaram anuência à proposta supra o Diretor da Serur (fls. 45) e o Ministério Público junto ao TCU (fls. 46).

É o Relatório.

VOTO

Ratifico o conhecimento do presente recurso, por preencher os requisitos processuais aplicados à espécie.

No mérito, os argumentos apresentados não são suficientes para eximir o responsável de culpa pela não comprovação da regular aplicação dos recursos federais transferidos à Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca), por meio do Convênio nº 808092/2003.

Uma vez que a assinatura no termo de convênio é do recorrente, à época Secretário Geral da Anca, a ilegitimidade passiva ora alegada não procede.

Quanto à alegação de ter agido como mandatário da Anca (CC, art. 653), isso não o exime de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos confiados à sua gestão. Ao subscrever o convênio como representante legal do ente associativo, o agente atrai para si responsabilidades pela observância de suas disposições, sob pena de responsabilização pessoal.

Assim, adoto os argumentos apresentados pela Unidade Técnica como razões de decidir pelo não provimento do presente recurso de reconsideração, mantendo-se os termos do Acórdão nº 1.207/2009 – Plenário.

Pelos motivos expostos, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2458/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.296/2006-9.
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recurso de Reconsideração.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca (55.492.425/0001-57).
3.2. Responsáveis: Associação Nacional de Cooperação Agrícola - Anca (55.492.425/0001-57); José Trevisol (017.009.928-80); Luis Antonio Pasquetti (279.425.620-34).
4. Órgão: Ministério da Educação (vinculador).

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zimler.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - SP (SECEX-SP).
8. Advogado constituído nos autos: Patrick Mariano Gomes (OAB/SP 195.844).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Luis Antonio Pasquetti contra o Acórdão 1.207/2009 – Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos dos artigos. 32, I, e 33 da Lei n. 8.443/92, em:

9.1. conhecer do Recurso de Reconsideração e negar-lhe provimento;
9.2. dar ciência ao responsável.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2458-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 011.004/2009-1
Natureza(s): Relatório de Acompanhamento
Entidade: Banco Central do Brasil.
Responsável: Henrique de Campos Meirelles (274.742.838-91)
Interessado: Banco Central do Brasil - MF (00.038.166/0001-05)
Advogado(s): não há.

SUMÁRIO: *Acompanhamento.* Suficiência dos controles e procedimentos existentes no Banco Central, quanto à operação e acompanhamento dos empréstimos em moeda estrangeira, realizados no escopo das ações de combate à crise de liquidez, previstas em Lei. Recomendações.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o relatório de auditoria (fls. 28/40) apresentado pela equipe da 2ª Secex, *in verbis*:

"*I - INTRODUÇÃO*

O presente Acompanhamento é originário de proposta formulada pela 2ª Secretaria de Controle Externo, no âmbito do processo eletrônico administrativo nº TC-008.628/2009-4, em que se vislumbrou a necessidade de verificar a regular implementação dos instrumentos financeiros postos à disposição das instituições financeiras por meio das Medidas Provisórias nº 442/2008 e 443/2008, convertidas nas Leis nº 11.882 e 11.908/2009, respectivamente. Essas medidas provisórias tinham por propósito combater possíveis impactos da crise financeira global sobre bancos brasileiros em dificuldade de liquidez. Com essa finalidade, a MP 442/2008 tornou possível ao Banco Central fazer empréstimos em moeda estrangeira a instituições financeiras, com sistemática diferenciada, e permitiu que empresas de leasing emitam letras de crédito.

2. *Assim, mediante o Acórdão nº 1.011/2009 – TCU – Plenário, em Sessão Extraordinária de Caráter Reservado, de 13/05/2009, este Tribunal autorizou a realização de fiscalização no Banco Central do Brasil – BACEN, nos termos da proposta da 2ª Secex.*

VISÃO GERAL DO OBJETO DE AUDITORIA

3. *No TC-008.628/2009-4 foi alvitrado verificar a sistemática dos novos instrumentos monetários criados para prover liquidez ao Sistema Financeiro Nacional, instituídos pelas retrocitadas medidas provisórias, uma vez que, no auge da crise econômica global, instalada desde junho de 2008, a liquidez no sistema financeiro mundial minguou, ou seja, nenhum banco estava concedendo crédito para outros bancos, nem para os diversos agentes econômicos.*

4. *Desta feita, viu-se o Governo Central impelido a instaurar política monetária que restaurasse, na fase mais aguda da crise, ao menos temporariamente, o fluxo de capitais monetários entre as instituições desse mercado, a fim de evitar a insolvência de algumas delas, especialmente as de menor porte.*

5. *Assim, a promulgação das Medidas Provisórias nº 442/2008 e 443/2008 permitiu ao Conselho Monetário Nacional – CMN – estabelecer critérios e condições especiais de avaliação e aceitação de ativos, pelo BACEN, em operações de redesconto em moeda nacional ou em garantia de operações de empréstimo em moeda estrangeira.*

6. *Por conta disso, o BACEN editou a Resolução nº 3.622, de 09/10/2008 (alterada posteriormente pelas resoluções nº 3.624, de 16/10/2008, 3.633, de 03/11/2008, 3.683, de 29/01/2009, 3.691, de 20/03/2009 e 3.715, de 16/04/2009). Nesses dispositivos ficou estabelecido que as operações de redesconto em moeda nacional seriam realizadas sob a forma de compra de ativos com compromisso de revenda do Banco Central do Brasil, conjugado a compromisso de recompra da instituição financeira, sendo que os encargos financeiros dessas operações seriam correspondentes à taxa Libor (London Interbank Offered Rate – é a taxa interbancária do mercado de Londres, isto é, a taxa preferencial de juros que é oferecida para grandes empréstimos entre os bancos internacionais que operam com eurodólares), acrescida de percentual fixado pelo BACEN, em função das condições do mercado.*

7. *Por seu turno, nas operações de empréstimo em moeda estrangeira, o BACEN poderia determinar que os recursos fossem direcionados, no todo ou em parte, para operações de comércio exterior, de forma que o tomador o aplicasse em operações novas de Adiantamentos sobre Contratos de Câmbio – ACC, e/ou Adiantamentos sobre Cambiais Entregues – ACE. De uma forma ou de outra, a instituição beneficiária deveria entregar em garantia: (1) títulos soberanos denominados em dólares dos Estados Unidos, emitidos pela República Federativa do Brasil ("Global Bonds") ou por outros países; (2) a totalidade dos contratos de ACC e/ou ACE originados nas operações novas de ACC e/ou ACE; (3) a totalidade dos contratos de financiamento a importação denominados ou referenciados em dólares*

dos Estados Unidos; (4) 100% do valor do empréstimo para outros ativos denominados ou referenciados em dólares dos Estados Unidos da América, com classificação nas categorias de risco AA, A ou B; (5) ativos denominados em reais, desde que acompanhados por contrato de derivativo ligado à variação do câmbio; (6) em caráter complementar, poderia o Banco Central aceitar, ainda, garantia real ou fidejussória, ou exigir a suplementação das garantias com títulos públicos federais ou com outros ativos em moeda nacional.

8. *Assim, compuseram o objeto deste acompanhamento o universo de operações financeiras realizadas sob a égide das normas acima apresentadas, compreendendo o período de 17/10/2008 até o término da fase de execução da fiscalização.*

OBJETIVOS E QUESTÕES DE AUDITORIA

9. *O acompanhamento, em conformidade com a autorização outorgada pelo Acórdão nº 1.011/2009 – TCU – Plenário, teve como objetivo verificar a adequação das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil com os novos instrumentos de política monetária criados pelas Medidas Provisórias nº 442/2008 e 443/2008 (posteriormente, Leis nº 11.882 e 11.908/2009), e avaliar a regularidade dos procedimentos levados a termo na implementação das medidas nelas estabelecidas.*

10. *Com esse propósito, e fundamentados na legislação que rege a matéria, a equipe de auditoria designada pelas Portarias/Fiscalis nº 574, de 15/05/2009, 831, de 16/06/2009 e 1.000, de 06/07/2009, formulou as seguintes questões de auditoria (Matriz de Planejamento, fls. 15 a 16):*

Questão 1. *As operações de redesconto em moeda nacional realizadas obedeceram aos critérios e condições de avaliação e de aceitação de ativos estabelecidos pelo CMN e pelo BACEN?*

Questão 2. *As operações em garantia de empréstimos em moeda estrangeira realizadas obedeceram aos critérios e condições de avaliação e de aceitação de ativos estabelecidos pelo CMN e pelo BACEN?*

Questão 3. *Os controles existentes no BACEN são suficientes para verificar a real destinação dos recursos nas operações em garantia de empréstimos em moeda estrangeira?*

Questão 4. *As operações de swap de moedas com bancos centrais de outros países obedeceram aos limites e condições estabelecidos pelo CMN e à regulação complementar do BACEN?*

Questão 5. *As informações prestadas pelo BACEN ao Congresso Nacional estão de acordo com o § 6º do art. 1º da Lei nº 11.882/2008?*

11. *Mediante essas questões, buscou a equipe averiguar a adequação das operações realizadas pelo Banco Central, e as conclusões a que chegou estão consignadas nas sessões seguintes.*

METODOLOGIA

12. *Com amparo nas técnicas, procedimentos e metodologias constantes do Roteiro de Auditoria de Conformidade, aprovado pela Portaria nº 122, de 27/04/2004, e do Manual de Auditoria Operacional/TCU/2004, a equipe realizou exames documentais, pesquisa em sistemas informatizados, fez conferência de cálculos e análise de contas contábeis.*

13. *Para tanto, foram tomadas como fonte de informações (Matriz de Procedimentos, fls. 11 a 14) as respostas às requisições da equipe, em que constavam registradas: (1) as operações com garantia de empréstimos em moeda estrangeira realizadas pelo BACEN, desde a edição da Medida Provisória nº 442/2008; (2) os comunicados de leilão de taxas de empréstimo e seus respectivos normativos; (3) planilha consolidada das fiscalizações realizadas pelo BACEN nas instituições financeiras que realizaram operações de empréstimos com recursos das reservas internacionais; (4) os processos administrativos de acompanhamento das operações de empréstimo em moeda estrangeira, tendo como garantias os ACC, ACE, "global bonds" e outros ativos; (5) as comunicações enviadas pelo Banco Central do Brasil às instituições financeiras, em que se requeriam a recomposição dos respectivos saldos*

de garantias de seus empréstimos, quando esses se tornaram insuficientes; (6) os relatórios trimestrais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei nº 11.882/2008, enviados ao Congresso Nacional, desde a edição da Medida Provisória nº 442, até a data da fiscalização; (7) informação sobre a realização de operações de redesconto com base na Medida Provisória nº 442, e operações de swap, com base na Medida Provisória nº 443; e (8)outras informações.

14. *A equipe também aplicou-se a examinar o Manual de Procedimentos e Rotinas do Departamento de Operações das Reservas Internacionais – DEPIN, responsável pelas operações, e o Manual de Serviço de Contabilidade e Execução Financeira – MSF, do Banco Central, para fins de entendimento das modificações contábeis resultantes daquelas operações.*

15. *Com base nos normativos referidos nos itens 13. e 14. precedentes, foi elaborada relação de itens de verificação (check-list), que norteou nossa conferência do cumprimento da legislação, pelo BACEN, ao executar as medidas nela autorizadas.*

16. *Por fim, mediante solicitação, foi franqueado o acesso a algumas transações do Sistema de Informações do Banco Central – SISBACEN, e ao Datawarehouse – DW (módulo ligado às operações de empréstimos com recursos das reservas internacionais), sistemas esses que permitiram à equipe certificar a exatidão das informações prestadas pelo Banco, bem como emitir os relatórios que se constituem nos achados de auditoria.*

17. *O universo auditado compreendeu 132 operações junto a 33 instituições financeiras, totalizando US$10.948.044.107,42 (dez bilhões novecentos e quarenta e oito milhões quarenta e quatro mil e cento e sete dólares dos Estados Unidos da América, e quarenta e dois centavos). Uma vez definidos os critérios de amostragem, a equipe selecionou uma amostra composta pela totalidade das operações cujas garantias oferecidas eram Global Bonds e pelas operações com maior materialidade. Essa amostra consubstanciou-se no total de US$9.505.064.563,15 (nove bilhões quinhentos e cinco milhões sessenta e quatro mil e quinhentos e sessenta e três dólares dos Estados Unidos da América, e quinze centavos), o que correspondeu a 87 % daquele universo.*

LIMITAÇÕES

18. *A despeito das dificuldades inerentes à operacionalização de bancos de dados (SISBACEN e DW) anteriormente desconhecidos pela equipe, bem como a falta de legislação afeta à matéria devidamente consolidada, esses fatores não limitaram o alcance dos resultados pretendidos.*

VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

19. *O volume de recursos fiscalizados é estimado, em reais, sobre o montante referido no item 17. desta instrução, correspondendo a aproximadamente R$19.800.000.000,00 (dezenove bilhões e oitocentos milhões de reais).*

PROCESSOS CONEXOS

20. *Não há.*

II – AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS OPERAÇÕES

OPERAÇÕES DE REDESCONTO

21. *Conforme mencionado anteriormente, a MP nº 442/2008 autorizou o CMN a estabelecer critérios e condições especiais de alienação e de aceitação de ativos recebidos pelo BACEN em operações de redesconto em moeda nacional.*

22. *Entretanto, servidores do DEPIN confirmaram, junto a esta equipe de fiscalização, que não foram realizadas operações de redesconto com base neste normativo. Conforme os técnicos daquele departamento, não foi necessária a utilização deste instrumento de liquidez, tendo em vista as diversas medidas que o BACEN já havia tomado ao longo da crise, entre elas, redução dos recolhimentos a título*

de depósito compulsório, incentivos a aquisição de ativos dos bancos de pequeno porte pelos de médio e grande portes e aumento do limite do Fundo Garantidor de Crédito.

23. *Saliente-se que a informação de que não houve operação de redesconto no período compreendido entre a emissão da MP nº 442/2008 e o período de execução desta fiscalização, foi confirmada pelo BACEN, consoante expediente Audit/Gabin-2009/0292, de 20 de julho de 2009 – fls. 23 a 24, anexo 1. Para averiguação dessa informação, esta equipe de auditoria, em pesquisa realizada no Sisbacen, não detectou lançamentos contábeis referentes às operações de redesconto no período citado.*

OPERAÇÕES DE SWAP

24. *No intuito de conferir à autoridade monetária a prerrogativa de prover liquidez em moeda estrangeira, o BACEN foi autorizado a realizar swap de moedas com bancos centrais de outros países, nos termos do art. 6º da MP nº 443, de 21/10/2008, convertida na Lei nº 11.908, de 03/03/2009. Essa medida foi regulamentada por meio da Resolução nº 3.631, de 30/10/2008, a qual estabeleceu as condições para a realização de contrato de swap de moedas entre o BACEN e o Federal Reserve Bank of New York (Fed).*

25. *Todavia, segundo informação do BACEN, por meio do expediente Audit/Gabin-2009/0292, de 20 de julho de 2009, fls. 23 a 24, anexo 1, não houve nenhuma operação da espécie. Esta equipe de fiscalização, em buscas nos sistemas do BACEN, não constatou lançamentos contábeis para estas operações de swap desde a edição da MP nº 443/2008 até o término do período de execução da presente fiscalização, uma vez que sequer foi criado um roteiro de contabilização para a referida operação.*

EMPRÉSTIMOS EM MOEDA ESTRANGEIRA

26. *Conforme foi evidenciado anteriormente, no contexto da MP nº 442/2008, foram realizadas tão somente operações de empréstimos em moeda estrangeira. Desde a edição dessa MP até a data da conclusão deste acompanhamento, foram realizadas 132 operações, totalizando quase US$11 bilhões, conforme se verifica na tabela abaixo feita por essa equipe de fiscalização a partir de informações fornecidas pelo BACEN nas fls. 12 a 17, anexo 1.*

Tabela 01

Empréstimo por tipo de garantia dada	***Número de operações***	***Volume (US$)***
Globals	*4*	*1.519.000.000,00*
ACC/ACE	*97*	*7.693.389.395,85*
Outros ativos em dólar	*28*	*1.733.628.035,30*
Balcão - Refinanciamento de dívidas de empresas brasileiras	*2*	*2.026.676,27*
TOTAL		***10.948.044.107,42***

27. *Depreende-se, ao analisar essa tabela, que as operações de empréstimos com ACC/ACE correspondem a mais de 70% do volume financeiro total dessas operações. Assim, constata-se que a maior parte dessas operações foi destinada ao comércio exterior, o que aliás ficará melhor esclarecido no item 45. deste relatório.*

28. *Sob outro enfoque, temos que, aproximadamente 85% do valor total emprestado às instituições financeiras beneficiadas foi destinado ao comércio exterior, pois, os empréstimos amparados por garantias do tipo Global Bonds e de refinanciamento de dívidas de empresas brasileiras também tiveram essa destinação, conforme se verifica nos Comunicados feitos ao mercado, em confronto com a tabela às fls. 12 a 17 e 32, anexo 1. Isso demonstra que, de fato, foram fomentadas as transações de comércio internacional.*

29. *No tocante ao modus operandi das negociações, o BACEN, por meio de Comunicado ao mercado, divulga que haverá leilão de empréstimos. A remuneração desses empréstimos sempre será a taxa Libor acrescida de um spread (remuneração adicional sobre a Libor). Dessa forma, essa taxa adicional é que será objeto do leilão. Uma vez realizado o leilão, o BACEN determina a taxa de corte. Assim, as instituições que ofertaram uma taxa acima desse corte é que poderão contratar com o Banco Central.*

30. *Vencida essa fase, a operação será segmentada em duas etapas. Na primeira, fecha-se uma operação compromissada, em que o BACEN vende dólares às instituições financeiras. Estas instituições, por sua vez, assumem o compromisso de revender, proporcionalmente, esses dólares ao BACEN, caso não consigam apresentar novos contratos de ACC/ACE como garantia, no prazo de 30 dias após ter fechada a operação compromissada.*

31. *Na segunda fase, ocorre o empréstimo propriamente dito, após a assinatura do respectivo termo contratual. Para exemplificar, caso uma instituição tome US$ 100 milhões na operação compromissada, mas só consiga apresentar, por exemplo, garantia de US$ 90 milhões de novas operações de ACC/ACE, terá que, no momento da formalização do empréstimo, devolver ao BACEN US$ 10 milhões. Assim, o empréstimo seria concretizado no valor de US$ 90 milhões, valor dado em garantia.*

32. *Essa operação de empréstimo foi desenhada dessa forma de modo a possibilitar que as instituições financeiras obtivessem os recursos necessários em moeda estrangeira já na primeira etapa do processo, na realização da operação compromissada, uma vez que, no auge da crise financeira mundial, não havia dólares suficientes no mercado para atender a demanda existente. Sem a obtenção desses recursos nessa fase, os bancos não teriam como fechar novos contratos de ACC/ACE.*

33. *No que diz respeito a essa exigência de novos contratos de ACC/ACE como condição para concessão do empréstimo, está relacionada à política do Governo em fomentar novas transações de comércio exterior, dada a escassez de moeda estrangeira do momento.*

34. *Além disso, com o objetivo de inibir que os bancos tomem dólares nessas operações compromissadas e realizem transações lucrativas com arbitragem (obtenção de ganhos com compra em um mercado e venda sucessiva em outro mercado, de um mesmo ativo/commodity, devido a diferença de preços) no mercado financeiro, o BACEN estipulou que, no encerramento da operação compromissada, caso não sejam apresentados novos contratos de ACC/ACE, o banco devolva esses recursos corrigidos pela Libor mais o spread estipulado no leilão, acrescido da Taxa DI do período (taxa média diária das operações no mercado interfinanceiro – entre bancos – que é formada a partir da Taxa Selic – taxa média das operações de financiamento lastreadas em títulos públicos federais – projetada para o dia D+1 e que embute os custos operacionais da instituição, sua margem de lucro e o custo dos impostos incidentes na operação), conforme se verifica, por exemplo, fl. 265, anexo 1, no Comunicado 18.276.*

35. *Feita essa breve explanação, descreveremos nas próximas linhas a execução deste trabalho de Acompanhamento.*

36. *Inicialmente, como relatado nos itens 12. a 15. retro, foi elaborado um check-list para verificar o atendimento de todos os requisitos exigidos na legislação. Para a aplicação dessa ferramenta de conferência, foi selecionada uma amostra de 19 instituições financeiras (fl. 26, anexo 1) do total de 33 bancos (fls. 12 a 17, anexo 1) que operaram com o BACEN. No entanto, essa amostra correspondeu a, aproximadamente, US$ 9,5 bilhões, representado 87% do volume total. Essa amostra, portanto, foi significativa em volume financeiro.*

37. *Assim, em primeiro momento, foram analisados os processos administrativos – Pt's – dessas operações, mediante a verificação dos aspectos formais das operações. Em seguida, por meio de acesso ao Datawarehouse – DW, software que busca informações na base de dados do Sisbacen e emite*

relatórios customizados, foram verificados os seguintes requisitos normativos, que, no entender desta equipe, são os mais relevantes:

a) se os contratos de ACC/ACE são novos, contratados após a divulgação do comunicado do leilão;

b) se as garantias equivalem a no mínimo 100% do valor do empréstimo e estavam devidamente vinculadas ao BACEN;

c) se durante a vigência dos empréstimos, as garantias vencidas foram substituídas ou houve a amortização proporcional do empréstimo;

d) se os recursos foram de fato destinados ao comércio exterior, quando ocorreu essa determinação;

e) se as garantias suplementares equivalem a 40% do empréstimo tomado, nos casos exigidos.

38. *No que diz respeito aos itens "a" e "b", a instituição financeira envia um arquivo magnético com as listas de garantias dadas ao BACEN. Na seqüência, uma funcionalidade do DW confronta essa lista com as informações registradas pelos bancos no Sisbacen, e faz uma crítica automática para verificar se os contratos de ACC/ACE são novos, e se as garantias dadas são suficientes e estão devidamente vinculadas ao BACEN. Além disso, busca a classificação de risco dos agentes no Sistema Central de Risco de Crédito do BACEN, e verifica se foram respeitados os respectivos ratings. Caso não haja atendimento de um desses requisitos, essa lista encaminhada pela instituição financeira é rejeitada. Assim, o banco é notificado para sanar as pendências apontadas pelo sistema para poder concretizar o empréstimo.*

39. *Dessa forma, a equipe de fiscalização decidiu selecionar uma amostra e verificar se os contratos de ACC/ACE dados em garantia foram de fato novos, ou seja, se foram firmados após as datas dos respectivos leilões. Por meio de análise de um relatório extraído da base de dados do Sisbacen, via DW, identificou-se que algumas garantias dadas pelos Bancos não eram novas. Veja-se que havia ACC e ACE contratados em datas anteriores aos Comunicados nº 18052, de 10/02/2009 (fl. 118, anexo 1), 17752, de 02/12/2008 (fl. 116, anexo 1), e 18157, de 11/03/2009 (fls. 120 a 122, anexo 1). Nestes casos, atestamos que não foi cumprido o requisito previsto no primeiro parágrafo dos citados comunicados. O DEPIN, em entrevista, esclareceu que a falha ocorreu em função de erro do sistema. Esse fato ensejará determinação para que a Entidade aprimore as rotinas eletrônicas ou administrativas para que não se repita a impropriedade.*

40. *Quanto à garantia inicial de 100% do valor do empréstimo, ao confrontar informações extraídas pelo DW com as constantes nos respectivos Pt's., a equipe não detectou operações com margens abaixo do mínimo exigido. Para as operações em que foram dadas Global Bonds como garantia, a checagem foi no próprio Pt., com os extratos do agente internacional de custódia, EUROCLEAR, e telas do provedor de informações BLOOMBERG, para precificar o valor de mercado desses títulos e verificar o atendimento dos limites estipulados. Nesse caso, também, na amostra selecionada, foram respeitados os limites exigidos. Com relação a essa amostra, ao conferir a classificação de risco dos agentes pelo DW, confirmamos que não houve desrespeito às normas.*

41. *No que se refere à recomposição das garantias, quando vencem ou são liquidadas antecipadamente, as instituições financeiras são obrigadas a recompô-las num prazo de 5 dias úteis. Caso não ocorra a recomposição nesse prazo, deverá haver uma amortização proporcional do empréstimo, conforme determina a Carta-Circular nº 3.352/2008. Ocorre que, ao fazer verificações por meio do DW, a equipe identificou que algumas instituições financeiras não estavam obedecendo esse prazo para recompor ou amortizar proporcionalmente o empréstimo.*

42. *Em que pese a desobediência desse prazo de 5 dias, servidores do DEPIN, em entrevista, afirmaram que são feitas as devidas cobranças por e-mail quando ocorre o vencimento desse prazo. Para averiguar se o BACEN está de fato realizando esse trabalho, a equipe selecionou uma amostra, utilizando o DW, e solicitou os respectivos e-mails de cobrança. Na tabela abaixo, há colunas que identificam os períodos que foram extrapolados os 5 dias úteis, o número do Comunicado e a cobrança feita pelo BACEN. Ante os relatórios obtidos, concluímos que a Autoridade Monetária vem realizando as cobranças necessárias.*

Tabela 02

PERÍODO	***COMUNICADO***	***COBRANÇA DO BACEN***
12/2/09 a 12/03/09 - 7/4/09 a 7/5/09 (fl. 249, anexo1)	*17752*	*(fls. 48 a 50, anexo1)*
27/1/09 a 12/2/09 - 23/3/09 a 7/5/09 (fl. 250, anexo1)	*17637*	*(fls. 48 a 50, anexo1)*
9/6/09 a 30/6/09 (fl. 255, anexo1)	*18402*	*(fls. 51 a 54, anexo1)*
2/2/09 a 12/2/09 (fl. 242, anexo1)	*17668*	*(fls. 55 a 57, anexo1)*
26/3/09 a 5/5/09 (fls. 171 a 173, anexo1)	*17752*	*(fls. 58 a 59, anexo1)*
19/2/09 a 14/4/09 (fls. 166 a 169, anexo1)	*17668*	*(fl. 60, anexo1)*
14/4/09 a 24/4/09 (fls. 158 a 159, anexo1)	*17637*	*(fl. 61, anexo1)*
3/12/08 a 27/2/09 - 15/4/09 a 8/5/09 (fls. 126 a 149, anexo1)	*17637*	*(fls. 66 e 62 a 99, anexo1)*
9/1/09 a 17/2/09 - 5/3/09 a 21/5/09 (fls. 126 a 149, anexo1)	*17668*	*(fls. 62 e 62 a 99, anexo1)*
22/12/08 a 5/2/09 - 2/3/09 a 2/6/09 (fls. 126 a 149, anexo1)	*17687*	*(fls. 63 e 62 a 99, anexo1)*
12/12/08 a 5/1/09 - 26/1/09 a 22/4/09 (fls. 205 a 208, anexo1)	*17637*	*(fl. 39, anexo1)*
13/2/09 a 10/3/09 - 5/6/09 a 16/7/09 (fls. 210 a 213, anexo1)	*17752*	*(fls. 100 a 101, anexo1)*
22/4/09 a 13/5/09 (fl. 215, anexo1)	*17919*	*(fl. 39, anexo1)*
15/6/09 a 15/07/09 (fl. 222, anexo1)	*17752*	*(fls. 103 a 105, anexo1)*

43. *No entanto, apesar desse trabalho realizado pelo Banco Central e da obrigatoriedade das instituições de amortizar o empréstimo quando vencerem as garantias, alguns bancos não estão observando esse prazo. Para exemplificar essa situação, há uma instituição financeira, fls. 250 a 251, anexo 1, que, após esse prazo de 5 dias úteis, demorou 27 dias úteis para liquidar o empréstimo. Em outras palavras, durante esses 32 dias úteis, o BACEN estava com garantias insuficientes para cobrir 100% do respectivo empréstimo. Assim, caso essa instituição fosse liquidada, o Banco Central, provavelmente, não conseguiria recuperar totalmente os recursos emprestados.*

44. *Dessa forma, uma solução para inibir essas ocorrências seria a estipulação de uma penalidade pecuniária, como juros moratórios e multa, caso não ocorresse a amortização proporcional do empréstimo após o decurso do prazo de 5 dias úteis. Para implementar essa medida, basta o Conselho Monetário Nacional – CMN criar essa possibilidade por meio de norma. O respaldo legal para essa hipótese seria a Lei 11.882/2008, pois, no seu art. 1º, inciso I, o CMN detém a prerrogativa de: "Estabelecer critérios e condições especiais de avaliação e de aceitação de ativos recebidos pelo Banco*

Central do Brasil em (...) garantia de operações de empréstimo em moeda estrangeira." Portanto, haverá uma proposta de recomendação nesse sentido.

45. *Quanto ao requisito da destinação dos recursos ao comércio exterior, existem alguns aspectos a serem esclarecidos. Nas operações de empréstimo, o BACEN pode determinar que os recursos emprestados sejam destinados ao comércio exterior. Conforme foi evidenciado anteriormente, aproximadamente, 70% das operações tiveram como garantia contratos de ACC e ACE. Ora, como se sabe, esses contratos são formas típicas de financiamento bancário para o exportador financiar as suas exportações. Assim, como teoricamente foram aceitos somente novos contratos de ACC/ACE em garantia, a equipe partiu do pressuposto que os recursos foram aplicados no financiamento do comércio exterior, pelo menos para esse tipo de garantia dada.*

46. *Com relação aos empréstimos com outros tipos de garantia em que houve a destinação de recursos, essa verificação foi feita pela fiscalização direta do BACEN, notadamente pelo Departamento de Supervisão de Bancos e Conglomerados Bancários – DESUP. Essa fiscalização, além de verificar esse aspecto da destinação, analisa os outros aspectos legais da operação. Cabe ressaltar, ainda, que esse departamento também fiscaliza as operações em que foram dadas em garantias contratos de ACC/ACE.*

47. *Para demonstrar esse trabalho, de acordo com a tabela à fl. 29, anexo 1, constata-se que o DESUP analisou 5.777 garantias dadas ao BACEN. Isso representou cerca de US$ 6,4 bilhões. Assim, nessas fiscalizações foram identificadas, de uma forma geral, meras falhas formais que foram sendo corrigidas no curso dos trabalhos. Portanto, entendemos que não foram identificadas falhas no controles internos acerca da destinação dos recursos ao comércio exterior.*

48. *Por derradeiro, no que se refere à garantia suplementar de 40% do valor do empréstimo em títulos públicos federais, ao analisar uma amostra previamente selecionada, utilizando o DW, identificou-se um caso em que as garantias suplementares dadas foram insuficientes. Conforme se verifica na fl. 228, anexo 1, havia garantias depositadas no montante de R$ 51.876.363,94. No entanto, o sistema indicava que era necessário ter R$ 127.932.229,81. Por meio de entrevista com os técnicos do BACEN, foi informado que essa discrepância se referia a um erro de cálculo efetuado pelo sistema DW. Ao analisar a cópia do saldo desse empréstimo obtida do sistema Geinter-Sisbacen, bem como o relatório com os saldos em títulos públicos e uma planilha de controle usada pelo DEPIN, fls. 106 a 107 e 228, anexo 1, constata-se que o valor do empréstimo foi US$ 49.922.930,00. Assim, seria necessária uma garantia suplementar de US$ 19.969.172,00 (40% do empréstimo). Ao converter esse valor pela taxa de R$/US$ 2,3457 (Ptax de venda do fechamento de um dia útil anterior à vinculação da garantia), chega-se à quantia de R$46.841.686,76. Portanto, como foi depositado em margem R$ 51.876.363,94, não houve insuficiência de garantias nesse caso. Quanto aos outros casos analisados da amostra selecionada, as garantias suplementares estavam adequadas.*

III – OUTRAS CONSIDERAÇÕES

49. *O § 6º, do art. 1º, da Lei nº 11.882/2008, determina que o BACEN encaminhe ao Congresso Nacional, até o último dia útil do mês subseqüente de cada trimestre, relatório sobre as operações de redesconto em moeda nacional ou em garantia de operações de empréstimo em moeda estrangeira, indicando, entre outras informações, o valor total trimestral e o acumulado no ano das operações de redesconto ou empréstimo realizadas, as condições financeiras médias aplicadas nessas operações, o valor total trimestral e acumulado anual de créditos adimplidos e inadimplidos, além de um demonstrativo do impacto dessas operações nos resultados daquele órgão.*

50. *Esta equipe de fiscalização solicitou a comprovação do cumprimento desse dispositivo legal por meio do Ofício de Requisição nº 434/2009-01, de 10/6/2009, cuja resposta obtivemos por meio do Ofício Audit/Gabin-2009/0204, de 12/6/2009, fls. 01, anexo 1.*

51. *Salientamos que o BACEN enviou ao Congresso Nacional as informações referentes ao 4º trimestre de 2008 e ao 1º trimestre de 2009 e que foram cumpridas as exigências contidas no citado dispositivo legal, fls. 02 a 05, anexo 1.*

52. *Por oportuno, importa consignar neste relatório a constatação de que o Banco Central não disponibiliza em seu sítio eletrônico, de forma consolidada, os normativos que edita. As resoluções, circulares, cartas-circulares e outras normas afetas ao mercado financeiro, que lhe compete disciplinar, não vêm atualizadas pelas normas que as modificaram posteriormente. Esse fato é relevante, uma vez que encontramos diversas normas que sofreram muitas modificações ulteriores à sua publicação. É bem verdade que o BACEN apresenta a norma consultada e os números das que a alteraram depois. Contudo, como já falamos, em geral, são muitas as modificações posteriores de suas normas, o que dificulta sobremaneira a captura das informações nelas contidas, o que pode empedernir o bom andamento das instituições jurisdicionadas à autoridade monetária, bem como dos demais agentes interessados do mercado.*

53. *Em razão disso, entendemos necessário determinar à Entidade que promova a consolidação das normas que edita, disponibilizando-as em seu site, a fim de melhor servir ao mercado financeiro.*

IV – CONCLUSÃO

54. *Conforme visto, nos termos dos itens 21. a 25., não foram realizadas operações de redesconto, nem de swap. Portanto, as respostas às questões nº 1 e 4 estão prejudicadas, pois as operações a que se referiam não foram realizadas pelo Banco Central.*

55. *No que se refere às operações de empréstimo com recursos das Reservas realizadas pelo Banco Central, com respaldo na MP nº 442/2008, de maneira geral, observaram os critérios e condições de avaliação e aceitação de ativos estabelecidos pelo CMN. Assim, temos respondida positivamente a questão de auditoria nº 2.*

56. *No que pertine à questão nº 3, os controles existentes no BACEN para verificar se os recursos foram destinados ao comércio exterior, verificamos que não foram detectados indícios de inadequação dos controles a esse propósito.*

57. *Quanto ao relatório sobre as operações de redesconto em moeda nacional ou em garantia de operações de empréstimo em moeda estrangeira encaminhado trimestralmente ao Congresso Nacional, nos termos do § 6º do art. 1º da Lei nº 11.882/2008 (questão de auditoria nº 5), atestamos que tem sido encaminhado tempestivamente e de acordo com o prescrito na Lei.*

58. *Já com relação ao impacto das operações de empréstimo na liquidez do mercado, ocorreu com uma injeção de aproximadamente US$ 10,9 bilhões (valor total dos empréstimos concedidos) na economia, desde a edição da MP nº 442/2008 até o término deste acompanhamento. Entretanto, não foi feita uma análise global da liquidez no mercado de câmbio como um todo, pois esse assunto estava fora do escopo deste Acompanhamento.*

59. *Há, ainda, um efeito positivo com essas operações de empréstimo: esse tipo de transação não consome recursos das Reservas Internacionais, ao contrário das operações definitivas de venda de dólar. Desta feita, apesar de inicialmente haver um desencaixe em moeda estrangeira, posteriormente, no momento da liquidação do empréstimo, ocorre a recomposição financeira das Reservas, corrigida pela Libor mais o respectivo spread.*

60. *Em relação aos achados, foram identificadas operações em que as garantias de ACC/ACE apresentadas não eram novas, falha essa decorrente de erro de sistema, de acordo com o evidenciado no parágrafo 39. retro.*

61. *Além disso, constatou-se que alguns bancos não estão observando o prazo regulamentar para amortizar proporcionalmente o empréstimo, que é de 5 dias úteis a partir da liquidação antecipada das garantias ou dos seus vencimentos (itens 41. a 44.).*

62. *Por fim, verificou-se a necessidade de que o Banco Central consolide suas normas que sofreram alterações posteriores e as disponibilize em seu sítio eletrônico.*

63. *Cabe ainda ressaltar que no anexo 1 há relatórios com dados de operações de instituições financeiras, contendo, portanto, informações sigilosas. Dessa forma haverá proposta para que seja imposta a chancela de sigilo para esse anexo.*

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. *Diante do exposto, submete-se o presente Relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:*

63.1. Recomendar ao CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que avalie a possibilidade de criar, fundamentado no inciso I do art. 1º da Lei nº 11.882/2008, mecanismo punitivo às instituições financeiras que deixarem de atender ao disposto na Carta-Circular nº 3.352/2008, não amortizando o empréstimo pactuado, proporcionalmente, após o quinto dia útil, quando não houver a recomposição do saldo de ativos dados em garantia;

63.2. Determinar ao BANCO CENTRAL DO BRASIL, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

a) adote as medidas necessárias a fim de fomentar maior efetividade nas operações de empréstimo de moedas estrangeiras, autorizadas pela Lei nº 11.882/2008, quando forem dados Adiantamentos de Contratos de Câmbio-ACC e Adiantamento de Cambiais Entregues-ACE em garantia, de modo a assegurar que tais contratos sejam novos;

b) por força de suas competências constitucionais e legais, promova, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a consolidação das normas que edita, em face das modificações posteriores introduzidas, disponibilizando-as em seu sítio eletrônico, a fim de melhor atender às necessidades das instituições jurisdicionadas à autoridade monetária, bem como dos demais agentes interessados do mercado;

63.3. Impor a chancela de sigilo para o anexo 1 deste processo;

63.4. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Banco Central do Brasil, ao Presidente do Conselho Monetário Nacional – Ministro de Estado da Fazenda, e ao Ministro de Estado de Planejamento;

63.5. Arquivar os presentes autos."

Após manifestação favorável do Diretor Técnico, o Secretário propõe em Despacho (fls. 41/42), aperfeiçoamento no embasamento legal que dá suporte à proposta de encaminhamento, o que modifica um de seus itens:

" *De acordo com a proposta de encaminhamento retro, com os ajustes a seguir.*

2. Inicialmente, observamos que a proposta do item 63.2.b, não registra fundamentação legal específica para alicerçar a determinação alvitrada. De outro lado, identificamos que o art. 13 da Lei Complementar nº 95, de 26/02/1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001, estabelece: "As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal".

3. A regulamentar referida Lei Complementar encontra-se o Decreto nº 4.176, de 28/3/2002, onde se lê:

Art. 1º Este Decreto estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação de atos normativos a serem encaminhados ao Presidente da República pelos Ministérios e órgãos da estrutura da Presidência da República.

Parágrafo único. Consideram-se atos normativos para efeitos deste Decreto as leis, as medidas provisórias e os decretos.

4. Além disso, consta do referido Decreto:

Art. 26. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, compostas por volumes com as matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal.

5. E, ainda, art. 59, que "as disposições deste Decreto aplicam-se, no que couber, à elaboração dos demais atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo".

6. Dessa forma, a determinação proposta pela equipe encontraria sua fundamentação legal nos dispositivos legais mencionados, especificamente: artigos 1º, 26 e 59 do Decreto nº 4.176/2002.

7. No entanto, restam-nos dúvidas acerca do estabelecimento de prazo para o cumprimento da determinação, pela ausência nos autos de informações sobre a amplitude da providência que se propugna e do esforço a se demandar da instituição para o mister. Neste contexto, entendemos mais prudente que se determine ao Bacen que adote as providências cabíveis para o cumprimento do disposto nos arts. 1º, 26 e 59 do Decreto nº 4.176, de 28/3/2002, especificamente no que tange à consolidação dos atos normativos de sua competência.

8. Ademais, tendo em vista a referência, nos itens 48 a 51 do Relatório, ao envio de relatório trimestral pelo Bacen ao Congresso Nacional, em cumprimento ao § 6º, do art. 1º da Lei nº 11.882/2008, oportuno que se informe ao Presidente do Congresso Nacional os resultados do presente trabalho.

9. Assim, sugerimos a seguinte redação para a proposta de encaminhamento:

"63.1. Recomendar ao CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que avalie a possibilidade de criar, fundamentado no inciso I do art. 1º da Lei nº 11.882/2008, mecanismo punitivo às instituições financeiras que deixarem de atender ao disposto na Carta-Circular nº 3.352/2008, não amortizando o empréstimo pactuado, proporcionalmente, após o quinto dia útil, quando não houver a recomposição do saldo de ativos dados em garantia;

63.2. Determinar ao BANCO CENTRAL DO BRASIL, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

a) adote as medidas necessárias a fim de fomentar maior efetividade nas operações de empréstimo de moedas estrangeiras, autorizadas pela Lei nº 11.882/2008, quando forem dados Adiantamentos de Contratos de Câmbio-ACC e Adiantamento de Cambiais Entregues-ACE em garantia, de modo a assegurar que tais contratos sejam novos;

b) consoante o disposto nos arts. 1º, 26 e 59 do Decreto nº 4.176, de 28/3/2002, adote as providências cabíveis para a consolidação dos atos normativos que edita, em face das modificações posteriores, disponibilizando-as em seu sítio eletrônico, a fim de melhor atender às necessidades das instituições jurisdicionadas, bem como dos demais agentes interessados do mercado;

63.3. Impor a chancela de sigilo para o anexo 1 deste processo;

63.4. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Banco Central do Brasil, ao Presidente do Conselho Monetário Nacional – Ministro de Estado da Fazenda, ao Ministro de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Presidente do Congresso Nacional;

63.5. Arquivar os presentes autos".

É o Relatório.

VOTO

Este processo de acompanhamento teve como objetivo verificar a regularidade na implementação, pelo Banco Central, de importantes instrumentos financeiros previstos pelas Medidas Provisórias nº 442/2008 e 443/2008, convertidas nas Leis nº 11.882 e 11.908/2009, respectivamente.

Essas normas tiveram por propósito combater possíveis impactos da crise financeira global sobre bancos brasileiros em dificuldade de liquidez e sobre a disponibilidade de recursos para financiar o comércio exterior brasileiro. Ao longo do período analisado, tais operações financeiras movimentaram praticamente 11 bilhões de dólares americanos.

Em linhas gerais, o acompanhamento realizado pela equipe do TCU demonstra a suficiência dos controles e procedimentos existentes no Banco Central, quanto à operação e acompanhamento dos empréstimos em moeda estrangeira realizados no escopo das ações de combate à crise de liquidez, previstas em Lei. Demonstra ainda a regularidade no envio de informações relativas a tais operações ao Congresso Nacional.

Entretanto, foram observados casos em que, apesar do trabalho realizado pelo Banco Central e da obrigatoriedade da amortização do empréstimo ou recomposição das garantias caso ocorra seu vencimento, alguns bancos não estão observando o prazo de 5 dias úteis para tal. Uma solução efetiva para inibir este tipo de comportamento seria a aplicação de penalidade pecuniária, após o vencimento do prazo. Incumbe ao Conselho Monetário Nacional avaliar tal possibilidade.

Adoto os fatos e argumentos apresentados pela Unidade Técnica como razões de decidir ao propor determinação ao Banco Central para que adote as medidas necessárias para assegurar que, quando forem dados Adiantamentos de Contratos de Câmbio-ACC e Adiantamento de Cambiais Entregues-ACE em garantia nas operações de empréstimo de moedas estrangeiras, autorizadas pela Lei nº 11.882/2008, tais contratos sejam novos, condição que vem sendo estipulada pelos próprios comunicados do Banco Central.

A equipe de auditoria relatou ainda a dificuldade de acompanhar as modificações nos normativos do Banco Central, apesar de as normas estarem disponíveis no sítio da internet com os números das que posteriormente as alteram. Não entendo que tal situação represente afronta o artigo 59 do Decreto nº 4.176/2002, pois este explicita que as disposições previstas no artigo 26 do mesmo Decreto aplicam-se "no que couber à elaboração dos demais normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo".

Assim, não cabe determinação, e sim recomendação, ao Bacen, para que promova consolidação de suas normas e a disponibilize em seu sítio na internet.

Finalmente, ressalto a necessidade de impor chancela de sigilo ao Anexo 1 do processo para resguardar informações e dados de operações de instituições financeiras.

Ante o exposto, proponho que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2459/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.004/2009-1.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Banco Central do Brasil - MF (00.038.166/0001-05).
3.2. Responsável: Henrique de Campos Meirelles (274.742.838-91).
4. Entidade: Banco Central do Brasil.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 2ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-2).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento para verificar a regularidade na implementação, pelo Banco Central, de instrumentos financeiros previstos pelas Medidas Provisórias nº 442/2008 e 443/2008, convertidas nas Leis nº 11.882 e 11.908/2009, respectivamente,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que adote as medidas necessárias para assegurar que, quando forem dados Adiantamentos de Contratos de Câmbio-ACC e Adiantamento de Cambiais Entregues-ACE em garantia nas operações de empréstimo de moedas estrangeiras, autorizadas pela Lei nº 11.882/2008, tais contratos sejam novos;

9.2. recomendar ao Banco Central do Brasil, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que promova a consolidação das normas que edita, em face das modificações posteriores introduzidas, disponibilizando-as em seu sítio eletrônico, a fim de melhor atender às necessidades das instituições jurisdicionadas à autoridade monetária, bem como dos demais agentes interessados do mercado;

9.3. recomendar ao Conselho Monetário Nacional, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que avalie a possibilidade de criar, fundamentado no inciso I do art. 1º da Lei nº 11.882/2008, mecanismo punitivo às instituições financeiras que deixarem de atender ao disposto na Carta-Circular nº 3.352/2008, não amortizando o empréstimo pactuado, proporcionalmente, após o quinto dia útil, quando não houver a recomposição do saldo de ativos dados em garantia;

9.4. impor a chancela de sigilo para o anexo 1 deste processo;

9.5. encaminhar cópia do Acórdão, acompanhado de Voto e Relatório que o fundamentam, ao Banco Central do Brasil, ao Presidente do Conselho Monetário Nacional – Ministro de Estado da Fazenda, e ao Ministro de Estado de Planejamento;

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2459-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 011.721/2006-6 [Apensos: TC 022.369/2008-2, TC 022.364/2008-6]
Natureza(s): Recurso de revisão
Entidade: Município de São Carlos – SP.
Responsável: João Otávio Dagnone de Melo (550.644.858-91)
Interessado: Fundo Nacional de Desevolvimento da Educação - Fnde (00.378.257/0001-81).
Advogado(s): Webert José Pinto de Souza e Silva

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADE NOS RECURSOS TRANSFERIDOS AO MUNICÍPIO PELO PNAE, EXERCÍCIO DE 1999. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. João Otávio Dagnone de Melo, já qualificado nos autos, por seu advogado regularmente constituído, às fls. 17, contra o Acórdão 1.540/2008 – 2ª Câmara. Adoto como relatório a instrução da Unidade Técnica (fls. 35/39, Anexo 2):

"Histórico

2. Os autos cuidam de Tomada de Contas Especial, de responsabilidade do recorrente, na condição de ex-Prefeito de São Carlos/SP, instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados, no exercício de 1999, em face do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, no valor de R$ 699.169,55.

3. O sucessor do responsável, Sr. Newton Lima Neto, prestou contas dos recursos repassados em junho de 2001, por meio de demonstrativo sintético anual de execução físico-financeira, conforme previsto no caput do art. 1º da Resolução/FNDE/CD/001, de 6/2/2001.

4. Após a análise do demonstrativo, o FNDE, ao evidenciar que o dever de prestar contas foi cumprido pelo sucessor do Sr. João Otávio Dagnone de Melo, consignou que remanescia a omissão do responsável, motivo pelo qual foi notificado a prestar contas dos recursos em questão.

5. Em resposta, o ex-Prefeito destacou que, além de terem sido prestadas pelo sucessor, as contas foram aprovadas pela Gerência Regional de Controle Interno.

6. A defesa do responsável, porém, foi refutada pelo FNDE, tendo a Secretaria Federal de Controle Interno certificado a irregularidade das contas (fl. 218, vp) e a autoridade ministerial tomado conhecimento do Relatório e do Certificado de Auditoria do órgão de controle interno.

7. Após o regular desenvolvimento processual no TCU, a Segunda Câmara da Corte de Contas, julgou o feito da seguinte forma:

9.1. julgar irregulares as presentes contas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "a" e "c", e 19, caput, da Lei nº 8.443/92, condenando o Sr. João Otávio Dagnone de Melo ao pagamento das importâncias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, nos termos da legislação em vigor, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para comprovar, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei nº 8.443/1992), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do FNDE:

Valor histórico (R$) Data da ocorrência

52.437,00	*02/03/1999*
76.909,00	*30/03/1999*
73.412,85	*04/05/1999*
73.412,85	*18/05/1999*
73.412,85	*15/07/1999*
59.429,45	*04/08/1999*
76.908,70	*01/10/1999*
73.412,85	*28/11/1999*
69.717,00	*05/12/1999*
69.717,00	*27/12/1999*

9.2. aplicar ao responsável a multa prevista no art. 57, da Lei nº 8.443/92, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.4. remeter, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para ajuizamento das ações cabíveis

Admissibilidade

8. O exame preliminar de admissibilidade, de fls. 30 a 32, ratificado, às fls. 34, pelo Exmo. Ministro-Relator, concluiu pelo conhecimento do recurso, pois preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie. Passo ao exame das razões apresentadas pelo recorrente.

Exame recursal

Argumento

9. Alega, em sua defesa, a existência de decisão judicial que demonstraria a "ausência de responsabilidade do recorrente quanto à prestação de contas objeto do presente processo" e que a responsabilidade pela comprovação da aplicação dos recursos por ele aplicados caberia ao seu sucessor.

10. Argumenta que o dever de prestar contas se estenderia até o dia 15 de janeiro de 2001, quando ele não mais estava à frente da Prefeitura. Diz que não havia condição de prestar contas antes dessa data, já que exíguo o prazo, como, ressalta, decidiu a sentença judicial. Assim, defende que o dever de prestar contas cabia ao seu sucessor e que o documento do Egrégio Tribunal de Justiça paulista é documento hábil a embasar este recurso (fls. 7).

11. A seguir, defende que teria havido erro de cálculo nas contas, pois não teriam sido consideradas as notas fiscais "anexadas à presente Tomada de Contas Especial que demonstravam que os recursos tinham sido destinados à sua finalidade" (fls. 8).

12. Argúi que eventual diferença entre o quantum recebido e o das notas fiscais deveria estar devidamente consignado, o que não ocorreu.

13. Garante que não causou qualquer prejuízo ao Erário, acarretando enriquecimento sem causa do Estado.

14. Diz que tal exigência (sic) viola o princípio da presunção de inocência, haja vista que os recursos teriam sido comprovadamente utilizados para os fins a que se destinavam (fls. 11).

15. Reproduz diversos julgados que, entende, possam socorrê-lo.

16. Por fim, pede que o recurso seja julgado procedente para reconsiderar a condenação que lhe foi imputada.

Análise

17. A prestação de contas é dever estabelecido pela Constituição Federal insculpido dentre os princípios constitucionais sensíveis que autorizam a União intervir nos Estados e os Estados intervirem nos Municípios, conforme o art. 34, VII, d; e art. 35, II da CF; há também na Lei Maior o parágrafo único do art. 70 que determina que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

18. Dessa maneira, a exigência constitucional, além de ser uma condição de demonstração da boa e regular aplicação dos recursos públicos, de outrem, é garantia para o gestor de que teria se desincumbido adequadamente de suas funções. Ao não prestar contas e transferir essa obrigação para o sucessor, o recorrente entrega nas mãos de outro a garantia que possuía.

19. Relativamente à decisão judicial de primeira instância juntada aos autos que determinou a improcedência do pedido pela prática de ato de improbidade administrativa e o ressarcimento de valores (fls. 280, v. 1), e a de segunda instância, agora juntada, que decidiu não se poder imputar ao réu a culpa na demora no processo legislativo, tampouco sua responsabilidade, por culpa ou negligência, por não ter providenciado a prestação de contas no exíguo espaço de tempo que dispunha (...)" (fls. 25), as contas foram prestadas por seu sucessor, fora do prazo legalmente estabelecido, como se depreende do trecho do Voto condutor do Acórdão profligado, abaixo reproduzido:

2. Conforme consta dos autos, o Prefeito sucessor, Sr. Newton Lima Neto, teria prestado contas em junho de 2001, por meio do demonstrativo sintético anual de execução físico-financeira às fls. 1/2, conforme previsto no caput do art. 1º da Resolução/FNDE/CD/001, de 6/2/2001.

20. Observo que, nos termos do recurso, o documento agora juntado tem a finalidade de embasar sua interposição em face da superveniência de documento novo com eficácia sobre a prova produzida, o que foi plenamente acatado no exame de admissibilidade ao conhecer do recurso nos termos do art. 35, inc. III, da Lei Orgânica (último parágrafo do subitem 2.7, às fls. 32).

21. Quanto aos efeitos, eles não se propagam para estes autos, em face do conceito amplamente reconhecido na jurisprudência e doutrina da independência de instâncias, estando a Administração

vinculada apenas à decisão do juízo criminal que negar a existência ou autoria do crime, como se vê, exemplificadamente, no julgado abaixo reproduzido:

1. Tanto na doutrina como na jurisprudência é firme o entendimento no sentido de que as esferas criminal e administrativa são independentes, estando a Administração vinculada apenas à decisão do juízo criminal que negar a existência ou a autoria do crime. (RMS 20660/GO RECURSO.ORDINÁRIO.em.MANDADO.de. SEGURANÇA.2005/0149126-Relator.Ministro.Arnaldo Esteves Lima)

22. A decisão judicial, às fls. 25, isenta o recorrente da responsabilidade pela não-prestação de contas em face do exíguo espaço de tempo de que dispunha no ano de 2000, em razão do término do mandato do prefeito, não se trata, pois dos recursos de 1999, em que houve tempo para a prestação de contas.

23. Relativamente ao erro de cálculo alegado, pois não teriam sido consideradas as notas fiscais "anexadas à presente Tomada de Contas Especial que demonstravam que os recursos tinham sido destinados à sua finalidade", não assiste razão ao recorrente, porquanto não foram juntadas quaisquer notas fiscais aos autos, nem mesmo neste recurso ora analisado.

24. Vale ressaltar que tendo sido instaurada a TCE, procedimento de exceção, e imputado débito, por meio de decisão da Corte de Contas, caberia ao recorrente desconstituí-lo apresentando toda a documentação comprobatória da despesa realizada, como sustenta ter feito, mas que não foi feito em nenhum momento. Assim, nada foi desconsiderado, como alega, não havendo reparo a ser feito nos cálculos.

25. Não há como presumir a inocência de quem recebe recursos de terceiro e não lhe presta contas, cabendo ao gestor, nos termos da Constituição Federal, demonstrar a lisura no trato com o dinheiro da União que, na verdade, provém do contribuinte. Não há outra maneira dele garantir a adequada aplicação, que não seja pela prestação de contas. No caso presente, as contas foram prestadas pelo sucessor, mas não elidiram as irregularidades.

26. Quanto aos trechos de julgados reproduzidos, não têm a possibilidade de socorrê-lo, pois o do Acórdão 1.779/2007 cita documentos apresentados com vistas a comprovar o emprego dos valores, o que, com se viu, não ocorreu neste caso.

27. O REsp 866129 tem como ementa: "PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VALORES RECEBIDOS A MAIOR POR AGENTES POLÍTICOS. CONDENAÇÃO À DEVOLUÇÃO. LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. NÃO COMPROVADOS. DANO EFETIVO. AUSÊNCIA. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 07/STJ. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ" e teve o seguinte acórdão: "Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça acordam, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, não conhecer do recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki, Denise Arruda (Presidenta), Benedito Gonçalves e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator." Assim, não se refere à Lei 8.443/92, não cabendo a analogia.

28. O REsp acima citado trata de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra o Prefeito, o Vice-Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal de São João Nepomuceno pela prática de atos de improbidade administrativa, ensejadores de dano ao município. Assim sendo, não tem a mesma natureza da prestação de contas, como aqui tratado, em que há a inversão do ônus da prova, ou seja, quem geriu os recursos deve comprovar que os administrou de forma correta.

29. Os demais julgados apresentados pelo recorrente também não possuem correlação com o presente caso, havendo que se consignar a independência entre instâncias, conforme o Acórdão n. 630/2005 - 1ª Câmara que registrou, verbis: "em razão do princípio da independência das instâncias, não encontra abrigo na jurisprudência desta Corte, que tem consagrado o entendimento no sentido de que a ação deste Tribunal para assegurar o ressarcimento de eventuais danos ou prejuízos ao Erário independe de quaisquer outros procedimentos, mesmo que esses ocorram na esfera judicial (CF, art. 71, inciso II e Decisão/TCU nº 03/2000 - Segunda Câmara)".

30. No tocante à Apelação n 2073165000 do TJ/SP, que registrou que as sanções impostas foram desproporcionais, pois não teria havido prejuízo à municipalidade, não é também análogo ao presente caso, pois não tendo sido prestadas as contas adequadamente, o dano se configura.

Conclusão

31. Dessa forma, os argumentos apresentados pelo recorrente não logram comprovar a correta aplicação dos recursos transferidos, nem infirmar o Acórdão combatido.

Proposta

32. Ante o exposto, submeto o assunto à consideração superior, propondo, nos termos do art. 48 da Lei 8.443, de 1992, que o recurso seja conhecido para, no mérito, não lhe ser dado provimento."

Manifestaram anuência à proposta supra o Diretor da Serur (fls. 39) e o Ministério Público junto ao TCU (fls. 40).

É o Relatório.

VOTO

Conheço do presente recurso por preencher os requisitos processuais aplicados à espécie.

Nos termos do recurso, os efeitos da decisão judicial apresentada não se propagam aos autos, em face do conceito amplamente reconhecido na jurisprudência e doutrina, da independência de instâncias, estando a Administração vinculada apenas à decisão do juízo criminal que negar a existência ou autoria do crime.

A decisão apresentada isenta o recorrente da responsabilidade pela não-prestação de contas no ano de 2000, devido ao exíguo tempo de que dispunha em razão do término do mandato do prefeito. Não trata, assim, dos recursos referentes a 1999, objeto da TCE que gerou a condenação do responsável, em que houve tempo para a prestação de contas. Não há como presumir a inocência de quem recebe recursos de terceiro e não lhe presta contas. No caso presente, as contas foram prestadas pelo sucessor, mas foram verificadas irregularidades na aplicação dos recursos.

Quanto aos erros de cálculo alegados pelo recorrente por não terem sido consideradas notas fiscais que comprovariam o adequado emprego dos recursos, não lhe assiste razão, porquanto não foram juntadas quaisquer notas fiscais aos autos, nem mesmo neste recurso.

Adoto integralmente os argumentos apresentados pela Serur como razões de decidir que o recorrente não logrou comprovar a correta aplicação dos recursos transferidos nem infirmar o Acórdão combatido.

Pelos motivos expostos, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2460/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.721/2006-6.
1.1. Apensos: 022.369/2008-2; 022.364/2008-6
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desevolvimento da Educação - Fnde (00.378.257/0001-81).
3.2. Responsável: João Otávio Dagnone de Melo (550.644.858-91).
4. Entidade: Município de São Carlos - SP.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - SP (SECEX-SP).
8. Advogado constituído nos autos: Webert José Pinto de Souza e Silva (OAB/SP 129.732)
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. João Otávio Dagnone de Melo contra o Acórdão 1.540/2008 – 2ª Câmara,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos do art. 48 da Lei 8.443, de 1992, em:

9.1. conhecer do recurso de revisão e negar-lhe provimento;
9.2. dar ciência ao responsável.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2460-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 020.249/2009-3
Natureza: Administrativo

Órgão: Tribunal de Contas da União
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: ADMINISTRATIVO. PROJETO DE RESOLUÇÃO QUE INSTITUI CANAL DE ACESSO A SERVIÇOS ELETRÔNICOS POR MEIO DO PORTAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA **INTERNET**, DENOMINADO E-TCU. APROVAÇÃO DO PROJETO.

RELATÓRIO

Trata-se de projeto de resolução que institui canal de acesso a serviços eletrônicos por meio do portal do tribunal de contas da união na **internet**, denominado e-TCU.

2. O projeto é oriundo da Secretaria-Adjunta de Supervisão e Suporte – Adsup, cujo secretário-adjunto substituto apresentou as seguintes razões para justificar a elaboração do normativo:

"[...]

Encaminha-se, para as providências previstas no art. 74 do Regimento Interno do Tribunal, projeto de resolução destinada a instituir canal de acesso a serviços eletrônicos ao cidadão por meio do Portal TCU (e-TCU).

2. A medida é essencial por se tratar de matéria nova, ainda não regulamentada, e pelo fato de que o Tribunal necessita incorporar às suas práticas processuais as inovações tecnológicas disponíveis, em especial a utilização da rede mundial de computadores (**internet**).

3. O canal de acesso a serviços em meio eletrônico propiciará ao TCU agilidade na solicitação e no atendimento de serviços; contribuirá para a racionalização das atividades desenvolvidas pelas unidades do Tribunal e, sobretudo, para a melhoria do atendimento oferecido ao cidadão.

4. A disponibilização de serviços em meio eletrônico não excluirá o acesso ao Tribunal de cidadãos que não dispõem de equipamento necessário ou que não desejem utilizar a nova forma de atendimento, uma vez que os serviços continuarão a ser prestados também de modo presencial.

5. A princípio, cogita-se oferecer em meio eletrônico serviços habituais como solicitação e concessão de vista e cópia eletrônicas, habilitação de procuradores, revogação e renúncia de procuradores, pedido e concessão de prorrogação de prazo, emissão de Guia de Recolhimento da União (GRU), expedição de demonstrativo de débito, pedido de parcelamento de débito, solicitação de sustentação oral, remessa de defesa de responsáveis e encaminhamento de peças recursais.

6. A incorporação desses serviços ao e-TCU será realizada gradualmente, em função da implantação das funcionalidades tecnológicas cabíveis e das alterações normativas necessárias.

7. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, sugerindo seu encaminhamento à Presidência para a realização de sorteio do relator da proposta do projeto de normativo.

[...]".

3. O Secretário-Geral de Controle Externo manifestou-se de acordo com a proposta da Adsup, encaminhando os autos à consideração da Comissão de Coordenação Geral – CCG.

4. A CCG, mediante despacho de sua Presidente, manifestou-se favorável ao projeto de ato normativo.

5. Sorteado relator do feito, submeti à apreciação do Plenário, na Sessão de 9/9/2009, proposta de abertura de prazo de 30 (trinta) dias para a apresentação de emendas e sugestões pelos Sres Ministros, Auditores e Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

6. No prazo aprovado pelo Plenário, foram encaminhadas ao meu gabinete as sugestões do Exmo Auditor Marcos Bemquerer Costa que transcrevo a seguir, **verbis**:

"[...]

1) Emenda Modificativa do primeiro Considerando

Redação Apresentada

'Considerando a necessidade de se aproximar, **cada vez mais**, dos cidadãos e de facilitar a oferta de serviços à sociedade;'

Redação Sugerida

'Considerando a necessidade de facilitar o acesso da sociedade aos serviços prestados por esta Corte e melhorar o atendimento oferecido;'

Justificativa

A iniciativa de oferecer serviços por meio eletrônico tem o propósito de facilitar o acesso dos agentes sociais ao Tribunal. A ênfase dessa atitude recai sobre a movimentação da sociedade em direção a esta Corte, e não o contrário. Por essa razão, não é exato afirmar que o Tribunal, ao assim proceder, estaria se aproximando dos cidadãos, embora essa idéia não seja de todo incorreta.

A expressão 'cada vez mais', que se aproxima da linguagem coloquial, pode ser suprimida sem prejuízo da compreensão do texto.

A redação proposta pretende enunciar que o Tribunal está empenhado em criar instrumento para que a sociedade tenha fácil acesso aos serviços prestados por esta instituição, quando assim necessitar, evidenciando as vantagens da criação do canal eletrônico sob o ponto de vista do usuário externo.

2) Emenda Modificativa do segundo Considerando

Redação apresentada

'Considerando que a implantação de acesso a serviços em meio eletrônico, ao propiciar canal ágil de solicitação de serviços ao TCU, contribui para a racionalização das atividades desenvolvidas pelas unidades do Tribunal e para a melhoria no atendimento oferecido ao cidadão;'

Redação sugerida

'Considerando que a solicitação de serviços em meio eletrônico contribui para a racionalização das atividades desenvolvidas pelas unidades do Tribunal';

Justificativa

A implantação de serviços em meio eletrônico, por si só, não racionalizará as atividades desenvolvidas no âmbito do Tribunal. O que vai resultar real simplificação de procedimento e economia de esforços é o uso efetivo do canal eletrônico pelos jurisdicionados e interessados.

A redação proposta destina o segundo considerando para enunciar os ganhos internos da criação do e-TCU, uma vez que o primeiro considerando trata das vantagens para o público externo.

3) Emenda modificativa do terceiro considerando

Redação Apresentada

'Considerando que a **disponibilização** de serviços eletrônico não exclui o acesso ao Tribunal de cidadãos que não **dispõem** de equipamento necessário, uma vez que os serviços também continuarão a ser prestados de modo presencial;'

Redação Proposta

'Considerando que a oferta de serviços eletrônicos não exclui a prestação presencial de serviços nas dependências do Tribunal, para atender a conveniência dos cidadãos e suprir a indisponibilidade temporária de serviços em rede eletrônica;'

Justificativa

Sob o ponto de vista do usuário externo, a continuidade da prestação de serviços nas dependências do Tribunal faz-se necessária, não só para contornar a falta de equipamentos para solicitação de serviços por meio eletrônico, mas também para atender às pessoas que tenham uma natural resistência ao manuseio de ferramentas informatizadas ou aquelas que simplesmente preferirem o contato direto com a instituição. Todavia, é desnecessário discriminar todas essas hipóteses.

Diversamente, convém explicitar a hipótese de indisponibilidade temporária de serviços em rede eletrônica, em razão dos efeitos processuais, tema ao qual, inclusive, foi dedicado um dispositivo específico do texto normativo.

A redação proposta suprimiu a grafia próxima de dois vocábulos derivados do radical 'dispor'.

4) Emenda Modificativa do art. 2º, inciso III

Redação Apresentada

'Art. 2º O e-TCU pode conter, entre outros, os seguintes serviços:

(omissis)

III – revogação e renúncia de procuradores.'

Redação Proposta

'Art. 2º O e-TCU pode conter, entre outros, os seguintes serviços:

(omissis)

III – revogação de mandato conferido a procuradores e renúncia aos poderes por eles recebidos;'

Justificativa

Complementar o sentido do dispositivo, evitando que se forme a expressão 'revogação de procuradores'.

5) Emenda Modificativa do art. 5º

Redação Apresentada

'Os atos processuais praticados no e-TCU **serão** objeto de registro eletrônico e **serão** considerados realizados no dia e hora registrados, conforme o horário oficial de Brasília.'

Redação Sugerida

'Os atos processuais praticados no e-TCU serão considerados realizados no dia e hora do respectivo registro eletrônico, conforme horário oficial de Brasília.'

Justificativa

Evitar a repetição do verbo ser conjugado na terceira pessoal do plural do futuro do presente do modo indicativo.

[...]."

É o Relatório.

PARECER

O anteprojeto apresentado pela Adsup surgiu da necessidade de regulamentar a utilização dos serviços eletrônicos por meio do Portal do Tribunal de Contas da União na **internet**, denominado e-TCU.

2. Referido anteprojeto estabelece regras gerais para a prestação de serviços por meio eletrônico e aponta paradigmas para o tratamento dos atos processuais no novo ambiente. O principal objetivo da proposta de resolução é propiciar canal ágil de solicitação de serviços no Portal TCU, bem como contribuir para a racionalização das atividades desenvolvidas pelas unidades do Tribunal e a melhoria no atendimento oferecido ao cidadão.

3. Deve-se destacar que o e-TCU não substitui a prestação de serviços na forma presencial. A norma proposta está em consonância com as inovações na área de tecnologia da informação, ampliando as possibilidades de acesso dos cidadãos aos serviços do TCU, permitindo-lhes utilizar diversos serviços já existentes, além de outros que estão sendo agregados ao Portal do TCU na **internet**.

4. Gostaria de externar nesta oportunidade meus agradecimentos ao eminente Auditor Marcos Bemquerer Costa pelas valiosas sugestões oferecidas, as quais acolho na íntegra, nada tendo a acrescentar às justificativas apresentadas para fundamentá-las.

5. Por estas razões, ressaltando ainda a qualidade do trabalho realizado pela Adsup, sou de parecer que seja aprovado o projeto de resolução constante no anexo do acórdão que ora submeto a este Plenário.

Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2009.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2461/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.249/2009-3.
2. Grupo I – Classe VII – Administrativo
3. Interessada: Secretaria-Adjunta de Supervisão e Suporte – Adsup.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União – TCU.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria-Adjunta de Supervisão e Suporte – Adsup.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a projeto de resolução que institui canal de acesso a serviços eletrônicos por meio do portal do tribunal de contas da união na **internet**, denominado e-TCU.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 79 do Regimento Interno do TCU, em aprovar o projeto de resolução apresentado, na forma do texto em anexo.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2461-44/09-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

RESOLUÇÃO-TCU Nº 228, DE 21 DE OUTUBRO DE 2009

Institui canal de acesso a serviços eletrônicos por meio do Portal do Tribunal de Contas da União na internet, denominado e-TCU.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais

Considerando a necessidade de facilitar o acesso da sociedade aos serviços prestados por esta Corte e melhorar o atendimento oferecido;

Considerando que a solicitação de serviços em meio eletrônico contribui para a racionalização das atividades desenvolvidas pelas unidades do Tribunal;

Considerando que a oferta de serviços eletrônicos não exclui a prestação presencial de serviços nas dependências do Tribunal, para atender a conveniência dos cidadãos e suprir a indisponibilidade temporária de serviços em rede eletrônica; e

Considerando a necessidade de regulamentar a utilização de serviços eletrônicos por meio do sítio do TCU, resolve:

Art. 1º Fica instituído canal de acesso a serviços eletrônicos por meio do Portal do Tribunal de Contas da União na **internet**, denominado e-TCU.

Art. 2º O e-TCU pode conter, entre outros, os seguintes serviços:

I – solicitação e concessão de vista e cópia eletrônicas de autos processuais;

II – habilitação de procuradores;

III – revogação de mandato conferido a procuradores e renúncia aos poderes por eles recebidos;

IV – pedido e concessão de prorrogação de prazo;

V – emissão de Guia de Recolhimento da União (GRU);

VI – expedição de demonstrativo de débito;

VII – pedido de parcelamento de débito;

VIII – solicitação de sustentação oral;

IX – remessa de defesa de responsáveis;

X – atendimento a diligências;

XI – encaminhamento de peças recursais;

XII – encaminhamento de documentos ao TCU; e

XIII – acompanhamento processual (**push**).

Parágrafo único. A oferta de serviços por meio do e-TCU não dispensa a prestação mediante atendimento presencial nas unidades do Tribunal.

Art. 3º Para utilização de serviços que, pela natureza, se caracterizem como prática de atos processuais, será exigido prévio credenciamento do cidadão.

§1º O credenciamento de que trata o **caput** é ato pessoal, direto, intransferível e indelegável e dar-se-á, preferencialmente, por meio de solicitação efetuada no Portal TCU.

§2º O credenciamento importará a aceitação das condições regulamentares que disciplinam o e-TCU, mediante assinatura de termo de adesão.

§3º A autorização do credenciamento e a conseqüente liberação dos serviços disponíveis no e-TCU dependem de prévia aprovação por parte de agente competente do TCU, após análise do cumprimento dos requisitos necessários ao credenciamento e da legitimidade do solicitante para acessar o serviço solicitado.

§4º O descredenciamento dar-se-á:

a) por solicitação expressa do usuário dirigida ao Tribunal;

b) em razão de uso indevido dos serviços do e-TCU ou descumprimento das condições regulamentares que disciplinam o e-TCU;

c) a critério da Administração, mediante ato motivado.

Art. 4ºA utilização do e-TCU deve observar a Política Corporativa de Segurança da Informação do Tribunal (PCSI/TCU).

Art. 5º Os atos processuais praticados no e-TCU serão considerados realizados no dia e hora do respectivo registro eletrônico, conforme horário oficial de Brasília.

Art. 6º O e-TCU estará disponível diariamente ao cidadão credenciado, ressalvados os períodos de manutenção da respectiva solução de tecnologia da informação que dá suporte à prestação dos serviços.

§1º Nos períodos de indisponibilidade do e-TCU, os serviços poderão ser acessados de forma presencial no Tribunal, observado o horário de atendimento externo ao cidadão disposto por ato do Presidente.

§2º A indisponibilidade dos serviços no e-TCU não justifica a eventual perda de prazos processuais pelo cidadão.

Art. 7º A incorporação de serviços ao e-TCU será realizada gradualmente, em função da implantação das funcionalidades tecnológicas cabíveis e das alterações regimentais e normativas necessárias.

Parágrafo único. Compete à Secretaria de Tecnologia da Informação adequar as soluções tecnológicas do Tribunal aos requisitos definidos pela unidade gestora do e-TCU.

Art. 8º Fica a Presidência autorizada a expedir os atos necessários à operacionalização desta Resolução.

Art. 9º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2009.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 026.061/2008-6
Natureza: Relatório de Auditoria Operacional.
Interessado: Tribunal de Contas da União.
Órgãos/Entidades: Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente, Casa Civil da Presidência da República e Agência Nacional de Águas.
Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA COM O OBJETIVO DE AVALIAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A ÇÕES GOVERNAMENTAIS VOLTADAS PARA A SEGURANÇA HÍDRICA DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO DIANTE DOS CENÁRIOS DE

MUDANÇAS CLIMÁTICAS. CONSTATADAS DEFICIÊNCIAS NAS POLITICAS NACIONAIS RELATIVAS AO TEMA. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada pela 8ª Secex, na qualidade de sucessora da 4ª Secex no exame das questões ambientais no âmbito deste Tribunal, a qual contou, também, com a participação de servidores das Secretarias de Controle Externo deste Tribunal nos Estados da Bahia, Piauí e Ceará, cujo objetivo consistiu em avaliar as políticas públicas e ações governamentais voltadas para a segurança hídrica do semi-árido brasileiro diante dos cenários de mudanças climáticas.

2. A presente auditoria decorreu do compromisso assumido por esta Corte de Contas, juntamente com outras treze Entidades de Fiscalização Superiores, especificamente dos Países: África do Sul, Austrália, Áustria, Eslovênia, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, Grécia, Indonésia, Noruega, Polônia, Reino Unido e Canadá, na qualidade de membros da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – Intosai, de participarem da Auditoria Global Coordenada em Mudanças Climáticas, a ser realizada no âmbito do Grupo de Trabalho em Auditorias Ambientais (WGEA/INTOSAI), do qual o Tribunal também faz parte.

3. A partir desses trabalhos de fiscalização objetivava-se, entre outras medidas, encorajar e incentivar a realização de auditorias sobre esse tema nos Países que compõem o Grupo, fomentar mudança de postura dos Governos em relação à matéria e propiciar a troca de experiências.

4. Nas reuniões de planejamento dos trabalhos, realizadas nas cidades do Cabo – África do Sul e Oslo – Noruega, ficou definido que as Entidades de Fiscalização Superior poderiam, de acordo com a realidade de cada País, avaliar as ações do respectivo Governo, nas áreas de mitigação e adaptação de impactos, assim como de ciência e tecnologia voltadas para as mudanças climáticas. Naquelas oportunidades, foram elaboradas as matrizes de auditoria utilizadas como referência para os trabalhos realizados, as quais continham aspectos relacionados com três temas, a saber: mitigação, adaptação e ciência e tecnologia. Na elaboração dessas matrizes, foram observados os modelos previstos no 4º Relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas da ONU – IPCC.

5. Assim, foram definidas e aprovadas, no âmbito do TC 023.003/2008-9, quatro auditorias nas áreas a seguir indicadas, as quais contaram com a participação da 4ª Secex, sucedida pela 8ª Secex, e das Secretarias de Controle Externo do Tribunal nos Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e São Paulo:

a) políticas públicas destinadas à Amazônia e voltadas a mudanças climáticas (área de mitigação);

b) ações governamentais destinadas às zonas costeiras, ante os impactos das mudanças climáticas (área de adaptação);

c) ações governamentais destinadas a garantir a segurança hídrica na região do semi-árido brasileiro (área de adaptação); e

d) ações governamentais destinadas à agropecuária, ante os cenários de mudanças climáticas (área de adaptação).

6. Ao final dos trabalhos, será elaborado um relatório conjunto internacional, que conterá as auditorias realizadas nos diversos Países, os estudos de casos comparados e as boas práticas constatadas, o qual está previsto para ser apresentado na 20ª Reunião do Conselho Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores – Incosai, a ser realizada em 2010, na cidade de Johannsburg – na África do Sul.

7. A auditoria, cujo relatório ora se examina, refere-se ao tema apontado na alínea cdo item 5 acima, *"ações governamentais destinadas a garantir a segurança hídrica na região do semi-árido brasileiro*

(área de adaptação)", na qual buscou-se conhecer os estudos existentes para o setor, bem assim as ações dos diferentes promotores da gestão dos recursos hídricos no semi-árido brasileiro, tendo por foco averiguar se os governos, ao promover as políticas públicas para segurança hídrica, levaram em consideração os cenários desenhados para as mudanças climáticas.

8. A fim de se alcançar os objetivos traçados para a mencionada auditoria, foram desenvolvidas ações com o intuito, em especial, de buscar respostas para as seguintes questões:

a) existe alguma avaliação feita pelos órgãos governamentais acerca das vulnerabilidades, impactos e riscos para a segurança hídrica do semi-árido brasileiro resultante dos possíveis efeitos das mudanças climáticas?

b) os órgãos governamentais têm formulado políticas ou ações similares com vistas a garantir a segurança hídrica no semi-árido, em respostas aos possíveis efeitos das mudanças climáticas?

c) ante os estudos disponíveis e a serem disponibilizados pelos órgãos centrais, as instituições estão preparadas para incorporar, em seus respectivos planos de ação, as diretrizes apontadas?

9. Ao final dos trabalhos, a Equipe de Auditoria apresentou o Relatório de fls. 358/428, cuja conclusão recebeu a anuência dos Dirigentes da Unidade Técnica, expresso nos seguintes termos:

"**5. Contexto Mundial**

O crescimento da população em nível mundial e o aumento das exigências de consumo em razão do crescente nível de desenvolvimento da humanidade levam a um incremento do uso da água, nos diversos modos de emprego desse recurso. Essa demanda traz como conseqüência uma maior pressão sobre os recursos hídricos disponíveis.

Adicionalmente às atividades humanas, os estudos já realizados sobre as mudanças do clima apontam para a ocorrência de escassez hídrica em várias regiões do mundo (IPCC, 2007). Essas previsões são indicadas, especialmente, para as regiões áridas e semi-áridas, áreas em que as populações já são afetadas pelas variabilidades climáticas características, isto é, ocorrência de chuvas em curto período do ano, altas temperaturas e pouca disponibilidade de recursos hídricos.

Nesse contexto, noticiou-se, recentemente, um estudo realizado pela Universidade de Oxford, na Inglaterra, apontando que cerca de 200 milhões de pessoas em todo o mundo poderão ter de abandonar suas cidades até meados do século por causa de chuvas, tempestades e outros desastres naturais. Norman Myers, autor do estudo, indica que a fuga dessas 200 milhões de pessoas também seria gerada por secas prolongadas em outras regiões do planeta3.

Nessa mesma linha, segundo estudos do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) esses desastres estariam ficando cada vez mais freqüentes em razão das mudanças do clima.

Ante tais conjecturas, governos e instituições internacionais já dão início a discussões sobre planejamento da gestão dos recursos hídricos com vistas a alcançar a otimização do uso desse recurso. Tome-se como exemplo, o segundo relatório da Unesco sobre o desenvolvimento dos recursos hídricos no mundo (WWDR – World Water Development Report)4 que alerta para a necessidade de vigilância global em relação à disponibilidade hídrica no mundo e destaca o vínculo direto entre o cumprimento das metas do milênio, compromisso assumido pelos países membros das Nações Unidas, entre eles o Brasil, que estabelece objetivos a serem atingidos até o ano de 2015.

Entre os oito objetivos ali traçados estão: erradicação da pobreza; redução da mortalidade infantil; combate à malária e a outras doenças e garantia da sustentabilidade ambiental, que são metas que têm o

[3] (notícia veiculada no site: http://noticias.ambientebrasil.com.br/noticia/?id=42265).
[4] www.unesco.org/water/wwap/index_es.shtml

alcance intrinsecamente vinculado à garantia de boa qualidade de vida, alvo inatingível se não houver disponibilidade de água potável para população envolvida.

Não é exagero dizer que a água é um bem essencial para a manutenção da vida na Terra. Nesse sentido, os efeitos das Mudanças Climáticas podem gerar um grande desafio à humanidade, o de lidar com conflitos entre nações pela posse de mananciais que tendem a se tornarem verdadeiros tesouros, dada a escassez que poderá se configurar frente aos cenários previstos, caso não sejam adotadas as medidas necessárias à redução das vulnerabilidades a que se expõem os recursos hídricos.

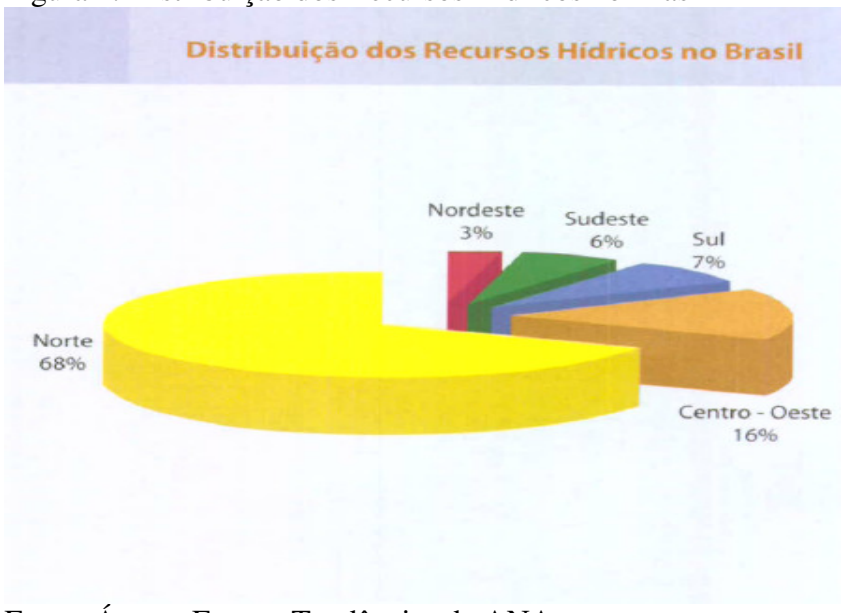
6. Importância do Tema para o Brasil

Conforme a nova delimitação, o Semiárido brasileiro abrange 1.162 municípios de dez estados, com uma área de aproximadamente 900.000 km², cobrindo quase 8% do território nacional, uma área maior que o Texas ou que toda a Península Ibérica, incluindo Espanha e Portugal. Diferentemente de outras áreas semi-áridas do mundo, onde a densidade demográfica é baixa, no Brasil, a região é habitada por cerca de 22 milhões pessoas. Sendo que, a expectativa de vida nessa região é a menor do país, da mesma maneira que a renda *per capita*, onde se observa ainda as maiores taxas de analfabetismo do país5.

A área dispõe de importantes bacias hidrográficas, a exemplo das bacias do São Francisco e Parnaíba, além de contar com um razoável sistema de rios. No entanto, muitos desses cursos de água são temporários, correndo apenas na estação das chuvas, o que faz com que os efeitos da temporada da seca sejam intensificados, causando grandes transtornos à população local.

A disponibilidade hídrica no Nordeste brasileiro é mostrada na Figura 1 e, conforme pode-se observar, essa é a região menos favorecida no que se refere à distribuição de recursos hídricos, contando apenas com 3% desses recursos em relação ao total disponível no Brasil.

Figura 1: Distribuição dos Recursos Hídricos no Brasil



Fonte: Águas, Fatos e Tendências da ANA.

Essa carência tende a se tornar cada vez maior se persistirem as práticas atualmente observadas na região que têm provocado degradação do seu bioma por práticas históricas de desmatamento, inclusive da vegetação ciliar e a queima da matéria orgânica para fins da lavoura e pecuária. Também tem contribuído

[5] Informações obtidas no endereço: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2007/b01.def

para esse cenário a derrubada da vegetação nativa para fabricação de carvão e posterior implantação de grandes áreas de monocultura de árvores destinadas à fabricação de celulose, como é o caso do eucalipto, cujo poder de ressecamento da terra é muito alto, situação já destacada em estudo realizado pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB6, em que ressalta os riscos para os recursos hídricos, o solo, a fauna e a flora locais, decorrentes da introdução dessa cultura no extremo sul da Bahia, alertando que esse tipo de indústria ainda tem o agravante do uso abusivo de água potável, além de lançar resíduos nos rios da região, o que influenciaria negativamente na disponibilidade de água para a população.

Tal atuação fragiliza ainda mais a delicada situação em que se encontra o Semiárido brasileiro e prejudica a imagem do país junto às demais nações, tendo em vista os compromissos de preservação ambiental assumidos pelo Brasil por meio de Acordos Internacionais e, ainda, aqueles assumidos na Agenda 21.

Estudo divulgado pela ONU, em 2006 (Global Deserts Outlook7), que trata dos efeitos das mudanças do clima em desertos, destaca que já houve um aumento de temperatura nessas regiões no período compreendido entre 1976 e 2000 e apresenta projeção de que, até o fim do século, poderá ocorrer aumento entre 1º C e 7º Esse mesmo estudo alerta para o fato de que um planeta mais quente provocará diminuição das precipitações nas regiões secas, caso em que se enquadraria o Semiárido brasileiro.

Por sua vez, um estudo elaborado pelo pesquisador brasileiro, José A. Marengo, em 20078, aponta como prováveis efeitos das mudanças climáticas a ocorrência de anomalias nos períodos de chuva na região Nordeste, além de um clima mais quente e ligeiramente mais úmido. Chama a atenção, ainda, para a possibilidade de aumento da temperatura do ar, o que geraria ampliação dos níveis de evaporação na região. Aduz que esses fatos trariam como conseqüência uma redução do volume de água armazenada no solo e deficiência no balanço hidrológico da região e contribuiria para intensificar o problema de 'aridização' do Nordeste no futuro, trazendo efeitos danosos para a agricultura de subsistência e para os sistemas de irrigação.

Segue essa mesma linha o Caderno NAE 3 – Mudanças Climáticas Impactos9, um dos módulos do estudo elaborado pelo Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência da República – NAE, dentro da série Mudança do Clima, que apresenta uma análise da situação das mudanças climáticas no planeta e suas implicações para o Brasil no qual se menciona, *literis*:

Os países em desenvolvimento são os mais vulneráveis a estas mudanças do clima, em função de terem historicamente menor capacidade de responder à variabilidade natural do clima. O Brasil é, indubitavelmente, um dos países que podem ser duramente atingidos pelos efeitos adversos das mudanças climáticas futuras, já que tem uma economia fortemente dependente de recursos naturais diretamente ligados ao clima na agricultura e na geração de energia hidroelétrica. Também, a variabilidade climática afeta vastos setores das populações de menor renda, como os habitantes do Semiárido nordestino ou as populações vivendo em área de risco de deslizamentos em encostas, e de enxurradas e inundações nos grandes centros urbanos.

A seca é um fenômeno conhecido entre as famílias nordestinas que periodicamente assistem à morte do gado e plantação pela falta de água, trazendo grandes perdas à população e promovendo o êxodo de suas casas. Especialistas afirmam que, com o aquecimento global, em um futuro próximo, as secas podem se tornar ainda mais freqüentes na região, podendo se converter em permanentes. Alertam para o fato de

[6] Os Impactos do Plantio de Eucalipto e da Produção de Celulose em Comunidades Tradicionais no Extremo Sul Baiano - DCN / Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB

[7] http://www.unep.org/geo/gdoutlook

[8] Mudanças Climáticas Globais e seus Efeitos sobre a Biodiversidade - 2a edição - BRASÍLIA – DF - 2007

[9] http://www.nae.gov.br/cadernos_nae/03caderno_mudancasclimatisimpactos.pdf

que o aquecimento do planeta pode acelerar o surgimento de desertos no Brasil, transformando as áreas semi-áridas em zonas áridas, momento em que a caatinga tende a ser substituída por uma vegetação mais rala, o que aumentaria ainda mais as taxas de evaporação, reduzindo a disponibilidade hídrica e inviabilizando a presença humana na área atingida.

A importância dessas projeções para o governo e sociedade está na oportunidade que se tem em dar maior atenção ao Semiárido com o incremento e adoção de programas que visem criar condições dignas de vida às populações da região e promover a revitalização das suas bacias hidrográficas, dentro do entendimento de que essas duas condições são interdependentes e complementares e que o modelo de desenvolvimento para o Semiárido requer uma ocupação consciente das fragilidades e das potencialidades desse bioma. Dessa maior ou menor atenção dependem os cenários que se projetarão na região, em especial, com vistas a proporcionar àquela população as mínimas condições para enfrentar as possíveis complicações que advirão dos efeitos das mudanças do clima.

7. Questões de Auditoria

Os trabalhos da Auditoria buscaram responder três Questões de Auditoria. A primeira visou verificar, no âmbito governamental, a existência de estudos avaliando as vulnerabilidades, impactos e riscos a que estão sujeitos os recursos hídricos no Semiárido brasileiro, tendo em vista os efeitos das mudanças do clima. A segunda, para investigar a implementação de políticas públicas para o setor hídrico nessa região, com vistas a minimizar esses efeitos e a terceira, que tinha como finalidade apresentar um panorama da atuação dos Estados que compõem o Semiárido brasileiro na promoção da segurança hídrica, levando em conta os efeitos das mudanças do clima nesse setor. Dessa forma, passa-se a relatar, na sequência, as respostas obtidas.

Questão 1 – Existe alguma avaliação feita pelos órgãos governamentais acerca das vulnerabilidades, impactos e riscos para a segurança hídrica do Semiárido brasileiro resultante dos possíveis efeitos das mudanças climáticas?

Essa questão teve o objetivo de identificar os estudos que por ventura haviam sido realizados, no âmbito governamental, com vista a avaliar as vulnerabilidades, impactos e riscos a que está sujeito o Semiárido brasileiro, no que diz respeito à garantia da segurança hídrica, tendo em vista os impactos a que estão sujeitos os recursos hídricos na região frente aos cenários de mudanças climáticas.

Achado 1.1 – Embora os modelos usados no Quarto Relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC AR4) e Relatório de Clima elaborado pelo INPE apontem o Semiárido brasileiro como uma das regiões mais vulneráveis aos efeitos das Mudanças Climáticas, os órgãos governamentais ainda não dispõem de estudos específicos avaliando o grau de impacto desses efeitos sobre aquela região, em especial no que se refere à segurança hídrica.

O Semiárido sempre foi afetado por grandes secas ou grandes cheias, o que tem levado sua população, em especial a radicada em zonas rurais e de entorno, a vivenciar situações bastante difíceis no que se refere ao acesso à água.

Experiências científicas são categóricas em afirmar que as mudanças do clima tendem a agravar essa situação, porquanto, o aumento de temperaturas, decorrente do aquecimento global, intensificará o processo de evaporação, levando a uma redução da disponibilidade hídrica na região.

Ainda de acordo com esses experimentos, o déficit hídrico do Semiárido será agravado por alterações no regime de precipitação, com variações tanto espaciais quanto temporais, ocasionado pela modificação da cobertura natural da caatinga para deserto, a chamada desertificação.

Do mesmo modo, o recente Relatório de Clima elaborado pelo INPE (Relatório nº 4 – Tendências de Variações Climáticas para o Brasil no Século XX e Balanços Hídricos para Cenários Climáticos para o

Século XXI), apresentando projeções de cenários regionalizados de Clima para o Brasil no período de 2071-2100 a partir de dados dos balanços hídricos realizados com as médias dos valores dos modelos HadCM3(Reino Unido), GFDL(EUA), CCCma(Canadá), SCIRO(Austrália) e NIES(Japão), para dois cenários analisados (A2 e B2) apontam para ocorrência de variação do nível das precipitações, com possibilidade de intensificação da carência de chuvas nas regiões já afetadas pelas secas.

Apesar de os estudos indicarem forte tendência de escassez hídrica para a região, a equipe de auditoria não identificou iniciativa no âmbito dos governos federal ou estaduais no sentido de aumentarem as pesquisas nessa área, objetivando a elaboração de modelagens detalhadas para o Semiárido, com foco na dimensão dos impactos e, conseqüentemente, da vulnerabilidade da região aos efeitos das mudanças globais do clima sobre a disponibilidade hídrica.

José Marengo, na obra Mudanças Climáticas Globais e seus Efeitos sobre a Biodiversidade, publicada pelo Ministério do Meio Ambiente, apresenta como empecilho para o desenvolvimento de modelagens específicas para o Semiárido a inexistência de uma metodologia de pesquisa eficaz, bem assim, o estágio ainda muito incipiente de estudos de mudanças climáticas no Brasil.

De fato, a equipe de auditoria verificou que o tema mudanças climáticas ainda não alcançou o nível necessário de discussão no âmbito governamental, à exceção de algumas manifestações de interesse isolado por parte de alguns órgãos ou entidades governamentais, como a Embrapa Semiárido e o INPE, que têm realizado estudos com vistas a ampliar esse conhecimento.

Em nível institucional, a questão em foco é tratada na Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente – SMCQ/MMA, estruturada em três departamentos: Departamento de Qualidade Ambiental na Indústria; Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental; e Departamento de Mudanças Climáticas.

O Departamento de Mudanças Climáticas – DEMC é a unidade do MMA responsável pela formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas nacionais relacionadas à proteção do sistema climático global e da camada de ozônio – por meio da condução, no que tange à área ambiental, das negociações internacionais relacionadas à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, ao Protocolo de Kyoto, à Convenção de Viena e ao Protocolo de Montreal.

O DEMC também é responsável pelo desenvolvimento de políticas e estratégias para mitigação das emissões de gases de efeito estufa e para adaptação aos efeitos da mudança do clima, além de coordenar o Grupo Executivo do Comitê Interministerial – CECI, responsável pela elaboração e implementação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, atualmente sob consulta pública. Além do GECI, o PNMC contou com a participação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, e da Conferência Nacional do Meio Ambiente, que este ano teve as mudanças do clima como tema, resultando na elaboração de um documento com mais de seiscentas propostas para subsidiar a formulação de políticas públicas ambientais nos próximos anos, dentre as propostas, há várias sugestões de bom gerenciamento e aproveitamento de recursos hídricos. Contudo, não foram incorporadas pelo PNMC.

Aliás, é de se ressaltar que o Plano Nacional sobre Mudança do Clima tem sido alvo de inúmeras críticas de entidades civis e comunidades acadêmicas, especialmente, pela ausência de metas e cronogramas, o que contraria o compromisso assumido pelo Brasil na Conferência de Bali, em dezembro de 2007, de adotar medidas *'voluntárias, quantificáveis e verificáveis'* de redução de emissões de carbono. Ademais, alegam os especialistas que o Plano se resume a um diagnóstico dos programas atualmente em andamento no Governo, que são bons do ponto de vista ambiental, mas insuficientes para enfrentar a gravidade do problema das mudanças climáticas. Avaliação que vale para o tema recursos hídricos.

Além do MMA, o tema em tela também é tratado no Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, na Coordenação-Geral de Mudanças Globais de Clima – CGMC, que tem por finalidade formular políticas e definir estratégias e procedimentos para a implementação dos programas sob sua responsabilidade, em especial, as ações com vistas a atender os compromissos do Brasil em relação à Convenção – Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima e, ainda, as atuações do Brasil para atender ao pactuado no Protocolo de Quioto.

Na estrutura desse Ministério, identificou-se, também, a existência de um Grupo de Pesquisas em Mudanças Climáticas – GPMC, coordenado pelo CPTEC/INPE, cujo objetivo é desenvolver pesquisas relacionadas ao tema da mudança global do clima, incluindo estudos observacionais para caracterizar o clima do presente e sua variabilidade em longo prazo, bem assim, elaboração de projeções de cenários climáticos futuros, considerando os vários cenários de emissões de gases de efeito estufa.

O Grupo conta com pesquisadores da Universidade de São Paulo-IAG, Fundação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável, e futuras colaborações prevêem interações com instituições do Governo Federal como EMBRAPA, INMET, FIOCRUZ, ANA, ANEEL, ONS entre outras, bem assim, com os centros estaduais de meteorologia, universidades e organizações não governamentais, a exemplo da WWF, IMAZON e Greenpeace. Esse grupo também trabalha em conjunto com o Programa Nacional de Mudanças Climáticas do Brasil e com programas nacionais de alguns países da América do Sul.

Constata-se, assim, que, no âmbito federal, há uma pulverização do tema entre diversos atores. Com essa característica, caso não haja uma definição explícita das competências de cada uma das unidades atuantes, pode resultar prejudicada atuação, afetando negativamente os resultados com vistas ao enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas. Isso porque, além do risco da duplicação de esforços, implicando maiores gastos públicos para se obter o mesmo resultado, pode ocorrer conflito de competências gerando competitividade entre os atores, tornando-os oponentes ao invés de parceiros que necessitariam ser, tendo em vista a natureza da causa a ser defendida.

È possível que esse fato já esteja afetando a atuação governamental nessa área, vez que, mesmo com a diversidade de unidades nos vários ministérios respondendo pelo tema Mudanças Climáticas, o que se verifica é que os resultados estão tardando a aparecer. A falta de estudos avaliando os riscos a que se expõe o país aos efeitos dessas mudanças é um dos sinais de uma provável desarticulação dos órgãos de governo responsáveis pelo tema.

No caso específico do Semiárido, a falta de avaliação dos riscos se torna ainda mais preocupante, levando em conta que a região é tida pelos especialistas como uma das áreas com alto grau de vulnerabilidade aos efeitos do aquecimento global, exigindo assim maior atenção no sentido de incrementar, o quanto antes, ações com vistas a promover a adaptação da população aos impactos decorrentes das mudanças climáticas.

Vale destacar, ainda, a existência do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima que está sob o mandato da Casa Civil da Presidência da República, órgão com competência legal pela coordenação e integração das ações do Governo, bem assim, pela avaliação e monitoramento das ações governamentais e da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Nesse caso, seria salutar a atuação da Casa Civil no sentido de promover a coordenação entre os diversos atores encarregados de atuar nas questões relacionadas às mudanças climáticas no país, a fim de reduzir uma possível inoperância desses órgãos devido à atuação desarticulada, promovendo a integração das ações necessárias a viabilizar a realização dos mencionados estudos.

Há que se ressaltar que o retardamento na elaboração desses diagnósticos gera também a demora na conscientização da população, bem assim, na tomada de decisões por parte dos administradores públicos, visando o planejamento de políticas públicas destinadas a garantir os meios para o enfrentamento dos

efeitos do aquecimento global ou para a atuação preventiva, com vistas a minimizar seus impactos nos variados setores da economia nacional, assegurando, assim, qualidade de vida aos brasileiros.

Conclusão da Questão

Parte dos atores entrevistados julga que os estudos sobre o tema, inclusive a nível mundial, ainda são bastante preliminares, e que apontam basicamente tendências, havendo muitas incertezas quanto a real concretização dos cenários apresentados pelo IPCC, bem como da relação dos fenômenos atualmente observados com as mudanças climáticas.

Tais argumentos não são de todo inadequados, visto que as incertezas quanto à dimensão e o caráter dos impactos, bem como sua ocorrência no tempo ainda não são plenamente conhecidos. Contudo, não servem para justificar a ausência de iniciativas, porquanto, não resta dúvida quanto à ocorrência do fenômeno, pois as conclusões científicas são no sentido de que o aquecimento, com suas severas conseqüências, já não pode ser revertido, restando à humanidade empenho para minimizar os efeitos mais danosos.

Assim, insta que sejam desenvolvidas pesquisas nessas áreas, contendo projeções mais detalhadas para o país e, mais especificamente, para a região semi-árida brasileira, produzidas a partir de resolução espacial mais alta do que a oferecida pelos modelos globais do clima, de modo que tais estudos possam fundamentar a elaboração e implementação de políticas e medidas de adaptação mais eficientes, especialmente no que se refere à gestão e operação racional da água.

Por fim, não se deve perder o foco de que a falta de acesso à água pode agravar o amplo leque de problemas já apresentados naquela região. Vale citar, a título de exemplo, maior foco de doenças, migração potencial da população, maior impacto na agricultura de subsistência, dificultando, conseqüentemente, o acesso à alimentação pela população local, que já possui um histórico de dificuldades verificado ao longo dos anos.

Desse modo, a demora em agir poderá implicar amplas e graves conseqüências, inclusive com fortes impactos sobre a economia da região e do país, tendo em vista a necessidade de incremento de recursos financeiros para atendimento das demandas decorrentes de uma situação que pode ser agravada em decorrência da falta de adoção de ações preventivas de adaptação.

O artigo 2º da Lei nº 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, determina, *ipsis verbis*:

Art. 2º À Casa Civil da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações do Governo, na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais, na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais, bem como na avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal, bem como promover a publicação e a preservação dos atos oficiais e supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência da República e, supletivamente, da Vice-Presidência da República, tendo como estrutura básica o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia, o Conselho Superior do Cinema, o Arquivo Nacional, a Imprensa Nacional, o Gabinete, 2 (duas) Secretarias, sendo 1 (uma) Executiva, 1 (um) órgão de Controle Interno e até 3 (três) Subchefias. (Redação dada pela Lei nº 10.869, de 2004).

Por sua vez, o artigo 14 do Decreto nº 6.101, de 26/4/2007, estabelece entre as competências da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental as atividades de coordenar as ações do MMA relacionadas às mudanças climáticas e coordenar e executar as políticas públicas decorrentes dos acordos e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil na área de sua competência.

Dessa maneira, com base no que prevê a legislação correlata ao assunto, em especial, a Lei nº 10.683/2003 e o Decreto nº 6.101/2007, propõe-se a esta Corte de Contas que seja **recomendado**:

i) À Casa Civil da Presidência da República que estude formas de promover a articulação político-institucional entre os diversos atores encarregados de atuar nas questões relacionadas às mudanças climáticas no país, a fim de agilizar a avaliação dos riscos decorrentes das mudanças climáticas para o Brasil e a produção de informações técnicas sobre o tema, de modo particular, para a região do Semiárido brasileiro, especialmente, levando em conta o impacto que poderão sofrer os recursos hídricos da região.

II) À Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental – SMCQ/MMA que:

a) incentive a realização de pesquisas com vistas ao desenvolvimento de cenários de mudanças climáticas para a região semi-árida brasileira, contendo projeções mais detalhadas e resolução espacial mais alta do que a oferecida pelos modelos globais do clima;

b) estimule os órgãos responsáveis pela elaboração e implementação de políticas de recursos hídricos a considerarem em seu planejamento a variável mudança climática, com vistas a evitar a inviabilização dessas políticas frente à possível ocorrência de eventos extremos em decorrência dos efeitos das mudanças do clima.

Benefícios esperados:

• Formulação, a partir dos estudos realizados, de políticas e ações de adaptação mais eficientes, propiciando condições efetivamente favoráveis à convivência da população local com os possíveis efeitos decorrentes das mudanças climáticas;

• Possibilidades de minimização das vulnerabilidades da região do Semiárido aos efeitos das mudanças climáticas;

• Maior eficiência na aplicação dos recursos destinados à promoção da segurança hídrica na região;

• Minimização dos riscos dos empreendimentos implementados na região com vistas a garantir a segurança hídrica no Semiárido.

Questão 2 – Os órgãos governamentais têm formulado políticas públicas ou ações similares com vistas a garantir a segurança hídrica no Semiárido, em resposta aos possíveis efeitos das mudanças climáticas?

O objetivo dessa questão foi verificar se, frente aos cenários de mudanças climáticas, já existiam políticas públicas ou ações similares que tivessem o condão de garantir o fornecimento de água de qualidade para a população do Semiárido, levando em consideração as vulnerabilidades a que está sujeita essa região aos efeitos decorrentes do aquecimento global, considerando que essa região, mesmo nos atuais cenários, já enfrenta dificuldades pela carência de água potável.

Achado 2.1 – As atuais políticas e ações governamentais para promoção de segurança hídrica no Semiárido ainda não levam em consideração os possíveis impactos provocados pelas mudanças climáticas, assim, tais mecanismos assumem o risco de resultarem ineficazes.

A partir da leitura de estudos, planos e projetos governamentais, bem assim de entrevistas com técnicos de diversos órgãos públicos, constatou-se que as atuais ações em desenvolvimento relacionadas à gestão e distribuição da água, bem como os estudos que propõem diretrizes para a matéria não consideram a variável mudança climática como fator impactante na disponibilidade dos recursos hídricos ao longo do tempo.

Como exemplo disso, podemos citar o Atlas Nordeste, desenvolvido pela Agência Nacional de Águas – ANA, o qual apresenta um diagnóstico do sistema de abastecimento de água de 1.112 municípios, com mais de cinco mil habitantes, localizados no Semiárido. É, sem dúvida, um importante instrumento de subsídio à tomada de decisões por parte de governos estaduais e federal, no que se refere

ao uso sustentável dos recursos hídricos, contudo, não nos foi apresentada uma avaliação do grau de vulnerabilidade da oferta de água na região em função das mudanças globais do clima.

O Excerto extraído do mencionado Atlas, a seguir, apresenta os parâmetros considerados para o planejamento da demanda por recursos hídricos para o período estimado no estudo em questão:

3.3 Demandas[10]

Para a estimativa das demandas setoriais (abastecimento humano urbano e rural, dessedentação animal, demanda industrial e irrigação), segundo os horizontes de planejamento – anos 2005, 2015 e 2025, partiu-se da avaliação de diagnósticos da situação encontrada no ano 2000, para as demandas humanas e industriais, e ano 1996 para as demandas de irrigação e animal. O ano 2000 foi escolhido em função da disponibilidade de dados do Censo e da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB, bem como pela grande disponibilidade de dados da Pesquisa Industrial Anual e das Estatísticas do Cadastro Central de Empresa, ambos do IBGE. Quanto ao ano 1996, os dados disponibilizados pelo último Censo Agropecuário 1995/1996 foram o foco de análise. Para ampliar o horizonte de avaliação do balanço hídrico regional, foram traçados dois cenários de análise: Cenário Tendencial e Cenário Otimista. A metodologia de cálculo aplicada para as demandas nesses dois cenários difere nos seguintes pontos: para o Cenário Otimista, considerou-se uma redução das perdas de 40% para 30% (abastecimento humano), um aumento da demanda nos pólos de desenvolvimento e um aumento na área irrigada, porém, com uma otimização na utilização da água. O estudo de demandas, para cada setor usuário de água, definiu um conjunto de critérios capazes de traduzir resultados representativos do consumo de água na área de abrangência do ATLAS.

Conforme se verifica, a variável mudanças climáticas, apesar de ser um fator que poderá influir fortemente na disponibilidade hídrica nos próximos anos, não chegou a ser mencionada na metodologia de cálculo da demanda prevista.

Da mesma maneira, conforme pode-se inferir da leitura do item que tratou da análise da oferta de água, nesse mesmo documento, os autores do estudo deixaram de levar em consideração os possíveis efeitos das mudanças do clima na disponibilidade hídrica hoje apresentada no Nordeste brasileiro. Senão, veja-se, extrato do mencionado documento a seguir:

5.1 Aspectos Gerais[11]

(...)

De forma geral, a verificação do manancial e do sistema produtor existente, para a identificação das sedes municipais e sistemas que necessitariam de RIOs, centrou-se em três aspectos básicos: (a) a quantidade de água,traduzida na disponibilidade hídrica do manancial para o atendimento da demanda humana urbana nos horizontes de planejamento; (b) a qualidade da água e a identificação de restrições ao consumo humano e da necessidade de processos de tratamento de água mais sofisticados; e (c) a capacidade de produção de água do sistema existente para o atendimento da demanda urbana nos horizonte de planejamento.

(...)

Essa postura da Agência Nacional de Águas na elaboração de documentos de planejamento do uso da água para o Nordeste, região que abrange a maior parte do Semiárido brasileiro, nesse caso específico, o desenvolvimento do Atlas Nordeste, pode ser perigosa, uma vez que já existem estudos apontando para uma possível retração na oferta desse recurso, tendo em vista uma provável redução na ocorrência de chuvas nessa região, o que poderá afetar fortemente a atual oferta e consequentemente influirá na demanda para os diversos usos.

[10] Retirado da pág. 32 do Resumo Executivo do Atlas Nordeste
[11] Análise Crítica da Oferta Atual da Água, pg. 75 do Resumo Executivo do Atlas Nordeste

Essa constatação a respeito da diminuição das chuvas no Nordeste brasileiro é apontada em um estudo, cujo excerto citamos a seguir, realizado pelo Dr. David Ferran Moncunill, pesquisador da Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos – Funceme, no Estado do Ceará, que, mesmo não afirmando ser o fenômeno decorrência do efeito das mudanças climáticas, conclui ter observado uma redução de cerca de 6%, por década, na distribuição das chuvas no Estado do Ceará, no período de 1961 a 2003. Destaca, ainda, que devido ao resultado obtido nessa pesquisa, poderia se inferir que essa constatação seria comum a toda região Nordeste.

Resultados e Conclusões

No período de 1961 a 2003 observou-se uma redução da precipitação anual no Ceará de 6% por década, sendo que somente janeiro ocorreu aumento 5% por década. A redução ocorreu em praticamente todas as regiões do estado, salvo em algumas poucas áreas onde a precipitação tem mais influencia da orografia. Nestas áreas observou-se alternância espacial das tendências.

O aumento da freqüência de El-Ninos e a tendência de maior aquecimento da bacia norte do Oceano Atlântico Tropical foram os principais responsáveis pela redução da precipitação no Ceará.

Na simulação observou-se que ZCIT teve uma tendência de ficar mais deslocada para o norte, resultado consistente com tendência de maior aquecimento do Atlântico Equatorial Norte em relação a bacia sul e redução de precipitação no Ceará. Devido aos resultados especulamos que a redução ocorreu em todo o Nordeste do Brasil, embora que neste trabalho só tenham sido mostrados dados observados de precipitação no Ceará e que ocorreu uma tendência da ZCIT do Oceano Atlântico ficar mais deslocada para o norte no período de janeiro a junho.

Outro fator que pode impactar a demanda pela água no Semiárido é o aumento da necessidade de irrigação no cultivo agrícola. Conforme estudo realizado pela UFMG12, que faz uma estimativa das implicações decorrentes das mudanças climáticas sobre a atividade agrícola naquela região, essa atividade será consideravelmente atingida no futuro devido aos efeitos do aquecimento global. Fato que pode afetar negativamente a produção do complexo agroindustrial de Petrolina-PE/Juazeiro-BA, por exemplo, região de grande expansão da agricultura irrigada, no Semiárido brasileiro.

Esse estudo tomou por base, para elaboração do modelo ali apontado, os cenários desenhados pela Embrapa a respeito dos impactos das mudanças climáticas sobre oito cultivares, sendo eles arroz, feijão, milho, algodão, mandioca, soja, cana-de-açúcar e girassol e destaca que os impactos econômicos ali apontados estariam relacionados a essas variedades agrícolas. Esclarece, ainda, que a denominação dos cenários apresentados no estudo, em A2 e B2, está relacionada aos dois cenários de trabalho do IPCC (IPCC, 2007), de alta elevação da temperatura (A2) e baixa elevação da temperatura (B2).

A figura 2 apresenta as estimativas apresentadas nesse estudo para a variação de oferta de terras para uso na agropecuária, em cada estado da região nordeste, nos dois cenários, A2 e B2.

Figura: 2 -Variação na oferta de terra para a agropecuária no Nordeste nos cenários climáticos

TABELA I
Variação na oferta do fator terra para a agropecuária no Nordeste nos cenários climáticos
(var % total de 2005 a 2050)

	Cenário	
	A2	B2

[12] Cenários de Mudanças Climáticas e Agricultura no Brasil: Impactos Econômicos Na Região Nordeste - Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Maranhão	-40.3	-35.9
Piauí	-70.1	-58.1
Ceará	-79.6	-79.0
Rio Grande do Norte	-47.2	-44.7
Paraíba	-66.6	-65.1
Pernambuco	-64.9	-64.9
Alagoas	-40.7	-36.9
Sergipe	-5.3	-1.1
Bahia	-29.0	-28.3

Fonte: Cenários de Mudanças Climáticas e Agricultura no Brasil: Impactos Econômicos Na Região Nordeste, pág10.

Ainda que o Nordeste não seja considerado a região de maior produção agrícola em nível nacional, há que se levar em conta que uma quebra de produção na magnitude apontada no estudo certamente trará grandes transtornos à população daquela região vez que, reduzindo a capacidade de produção local, ficarão cada vez mais dependentes dos produtos trazidos de outras regiões, ou ainda, se verão sem outra saída que não a emigração em busca de terras em que possam cultivar os alimentos de que precisam.

Os pesquisadores são categóricos ao afirmar que, em 2050, o PIB do Nordeste será 13,1% menor do que seria sem os impactos das mudanças climáticas, implicando na redução de 5,95% da capacidade da região emprego. Destacaram, ainda, que em termos financeiros essa perda, em valores de 2005, representaria um prejuízo de R$ 36,75 bilhões de reais na atividade econômica regional, decréscimo que seria equivalente a cerca de dois anos de crescimento da economia do Nordeste, tendo como base o crescimento entre 2000 e 200513. Caso se concretizem esses cenários, o Estado do Ceará seria um dos mais prejudicados. Conforme apontado nesse estudo, esse Estado teria uma redução de quase 80% da disponibilidade de terras para produção agrícola, em 2050, devido às alterações decorrentes das mudanças do clima.

Esses alertas só ressaltam a necessidade de mudança de atitude dos gestores dos recursos hídricos em nível federal, bem assim, dos Estados da região do Semiárido, no sentido de levar em consideração os efeitos das mudanças climáticas no planejamento das políticas públicas para o setor.

O Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, que se configura em um planejamento estratégico do governo para o período 2005-2020, com vistas ao estabelecimento de diretrizes, metas e programas para o setor, objetivando assegurar a necessária disponibilidade de água às atuais e futuras gerações, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos e à utilização racional dos recursos hídricos, do mesmo modo que o Atlas Nordeste, também não considerou o aspecto das mudanças climáticas nos cenários14 tomados por base para avaliação dos conflitos potenciais, com possibilidade de interferência na disponibilidade hídrica e demandas por esse recurso, no horizonte temporal de 2005 a 2020, lapso definido para o Plano.

O mesmo pode ser dito do Pro-Água Semiárido, Programa que tem por objetivo 'Garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade para o Semiárido brasileiro, com a promoção do uso racional desse recurso de tal modo que sua escassez relativa não continue a constituir impedimento ao desenvolvimento sustentável da região', com proposta de promover a reestruturação dos sistemas de

[13] Item 2.2 Resultados, pág. 11, Cenários de Mudanças Climáticas e Agricultura no Brasil: Impactos Econômicos Na Região Nordeste - UFMG.

[14] Volume 2 -Águas para o futuro cenários para 2020

recursos hídricos nos estados do Semiárido, fortalecendo o setor de recursos hídricos na região, mediante a capacitação de instituições públicas e implementação obras de infra-estrutura básica.

A alegação do gerente do projeto na ANA para a inobservância do fator aquecimento global na elaboração do PROÁGUA Semiárido, em consonância com a alegação dos demais gestores, fundamenta-se na argumentação de que os cenários de mudanças climáticas desenhados pelo IPCC ainda apresentam um grau de incerteza muito grande para aplicação de qualquer critério no planejamento das políticas públicas.

Convém destacar que o Programa foi ampliado para alcançar todo o território nacional, e terá duração de 3 (três) anos e recursos equivalentes a US$ 200 milhões, dos quais 25% serão financiados pelo Banco Mundial e os 75% restantes a título de contrapartida nacional (União e Estados). Em relação ao PROÁGUA/Semiárido, as principais mudanças incorporadas ao PROÁGUA Nacional são15:

(i) a ampliação da área de abrangência do Programa para todo o território nacional; e (ii) a consideração de investimentos transversais ao Sistema de Gestão de Recursos Hídricos, ou seja, não apenas investimentos estruturais de aumento da oferta de água, mas também investimentos em obras de usos múltiplos.

Por se tratar de instrumentos que nortearão o planejamento de políticas governamentais, ou mesmo de programa já em desenvolvimento, e tendo em vista que as ações decorrentes desses feitos normalmente são concebidas para longa duração, é fundamental que sejam considerados todos os elementos passíveis de interferência no sucesso ou insucesso da empreitada, por conta da possibilidade da ocorrência de prejuízo ao erário, em caso de fracasso da ação.

É inconcebível desprezar, no planejamento dessas políticas, os possíveis impactos que as mudanças climáticas exercerão sobre os recursos hídricos, conseqüências que, apesar do alegado nível de incerteza apontado por alguns gestores, são consideradas certas e inevitáveis pelos estudiosos no assunto. Segundo os relatórios apresentados pelo IPCC, mesmo que fosse possível interromper, hoje, as emissões de gases de efeito estufa, a temperatura da Terra aumentaria entre 1,4 a 5,8 graus centígrados até o ano de 2100, ocasionando efeitos desastrosos, entre eles, a redução da disponibilidade de água potável no Planeta.

Frente ao questionamento a respeito do risco contido no ato de se conceder outorgas para o uso da água sem considerar a possibilidade da ocorrência de escassez em um cenário de mudança do clima, os gestores entrevistados na ANA, agência responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, defendem que as permissões são efetuadas levando em conta a vazão máxima dos cursos d'água, sendo que a concessão é feita observando uma ampla margem de segurança, o que garantiria o fornecimento mesmo em caso de redução da vazão do rio em caso de seca prolongada.

Cabe lembrar que esse argumento resulta fragilizado frente aos prováveis impactos das mudanças climáticas sobre os recursos hídricos, uma vez que os cenários apontam para a ocorrência de secas extremas, em especial nas regiões semiáridas, derivadas da redução pluviométrica, do aumento temperatura e do nível de evaporação, destacando a possibilidade de agravamento da escassez hídrica hoje verificada nessas regiões, o que poderia tornar ineficientes as políticas praticadas atualmente.

Durante a execução dos trabalhos, a equipe identificou e visitou alguns projetos e ações governamentais que têm por finalidade garantir à população do Semiárido o acesso à água e que visam minimizar os efeitos decorrentes da intensa variabilidade climática da região, a exemplo do Programa Água Doce (dessalinização de água), Integração de Bacias Hidrográficas mediante construção de adutoras e outras ações tais como a construção de cisternas, de barragens subterrâneas, entre outras, sobre as quais serão trazidos maiores detalhes na exposição do Achado 2.2, deste relatório.

15 Informação retirada do site:http://proagua.ana.gov.br/proagua/

Há de se ressaltar que essas ações podem atender satisfatoriamente situações de variabilidade climáticas comuns da região. Contudo, podem resultar insuficientes ao se concretizarem os cenários de mudanças climáticas, em que se prevêem grandes reflexos sobre a disponibilidade hídrica, de forma muito mais intensa que os gerados pelas alterações consideradas normais do clima. Panorama onde se vislumbra um balanço hídrico bem mais negativo que o já apresentado atualmente, em razão da redução das chuvas e aumento da evaporação decorrente das altas temperaturas.

Em face dessa possibilidade, é recomendável que as atuais ações desenvolvidas sejam reavaliadas com vistas à inclusão da variável mudança climática, sob pena de se tornarem inadequadas, provocando desperdício de recursos públicos.

Aliás, o que não é razoável é a manutenção do entendimento de que a adoção antecipada de medidas para o enfrentamento das mudanças climáticas constitui perda de recursos, haja vista não serem ainda plenamente conhecidos a dimensão e o caráter dos impactos dessas mudanças. Ao contrário, deve-se ter em mente que investimentos dessa natureza podem resultar bastante valiosos, pois reduzem o risco de vulnerabilidade a que se expõe a região, implicando na redução dos efeitos negativos das alterações do clima e, por conseguinte, diminuem a necessidade de ações de adaptação. Além, é claro, de atender com maior segurança as atuais necessidades da população do Semiárido no que se refere à promoção da segurança hídrica.

Vale destacar, entretanto, que apesar desse cepticismo entre os gestores entrevistados, identificou-se que se encontra em fase de discussão o projeto do Sistema de Alerta Precoce de Secas e Desertificação – SAP. Trata-se de um sistema integrado que tem por finalidade monitorar os impactos das mudanças climáticas no Nordeste brasileiro.

O desenvolvimento do SAP conta com a participação de várias instituições, dentre elas, a ANA, o DNOCS, a Embrapa, o INPE, o INMET, Instituições de ensino e pesquisa, de desenvolvimento regional, além da sociedade civil. O Sistema é parte das ações previstas no Programa de Cooperação Técnica, firmado entre o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA (PCT BRA/IICA/05/004 – PAN Desertificação). Segundo informação do técnico responsável por parte do MMA, Sr. Marcos Santana, está previsto no PCT a aplicação do valor de R$ 1.287.258,40, para o desenvolvimento do Sistema, sendo que já deveria ter sido implementado em 2007.

No entanto, informou que tais recursos haviam sido contingenciados e que para as ações desenvolvidas até o momento, como realização de oficinas de trabalho para levantamento das bases conceituais do Sistema, valeram-se de recursos provenientes de outras fontes. Destacou, ainda, a expectativa de que, em 2009, fossem liberados esses recursos, tendo em vista ser o SAP uma das prioridades do PAN-Desertificação e que se pretendia implantar o projeto piloto do Sistema em 2010.

Cabe lembrar que a adoção de medidas preventivas para enfrentar os efeitos das mudanças climáticas depende, em grande parte, do conhecimento anterior das características e potencialidades da região. Nesse sentido, ressalta-se a importância da implementação de um sistema de alerta com vistas a prevenir os mais de vinte milhões de habitantes da região do Semiárido brasileiro quanto à possibilidade de ocorrência de eventos extremos em decorrência dos impactos causados pelo aquecimento global, uma vez que os estudos do IPCC alertam que essa será uma das regiões mais atingidas por esse fenômeno.

Além disso, o SAP é uma potencial ferramenta para auxiliar no direcionamento das políticas públicas de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas para o Nordeste brasileiro, em particular, com vistas planejar o fornecimento de água para essa população, uma vez que disponibilizará dados estatísticos e meteorológicos e de sensoriamento por satélite, que permitirão o acompanhamento das variações climáticas na região em decorrência das mudanças do clima, entre elas, as previsões dos

períodos de seca prolongada e das estações chuvosas, permitindo, inclusive, um planejamento para o aproveitamento da água das chuvas.

Dessa maneira, é importante o empenho do Ministério do Meio Ambiente no sentido de proporcionar o avanço no desenvolvimento e implantação do mencionado Sistema. Para isso, faz-se necessário que o MMA avalie o aporte de recursos disponível para as ações subseqüentes, apreciando a possibilidade de disponibilizar os recursos reservados no PCT BRA/IICA/05/004 – PAN Desertificação para a criação do Sistema de Alerta Precoce de Secas e Desertificação – SAP, de modo a viabilizar a adoção de providências para a execução do mencionado Sistema.

Boas Práticas

Mesmo diante da incredulidade manifestada por grande parte dos gestores entrevistados, a equipe identificou, ainda que de forma muito incipiente, algumas instituições que já começam a incorporar em seus Planos de Trabalho a variável Mudanças Climáticas.

Tomamos como exemplo a atuação do Instituto Nacional do Semiárido- INSA16, sediado em Campina Grande/PB, cujas diretrizes de atuação prevêem novas formas de abordagem do Semiárido brasileiro, antagônicas à forma equivocada como a região vinha sendo secularmente tratada, onde todas as políticas voltadas para a região tinham por finalidade combater sua principal característica: a seca. O INSA, ao contrário, parte da concepção de que isso é inviável, pois a seca é inerente ao clima da região. Com isso, busca introduzir formas de convivência com essa realidade, adotando como missão: *'Viabilizar soluções interinstitucionais para desafios de articulação, pesquisa, formação, difusão e políticas para o desenvolvimento sustentável do Semiárido brasileiro, a partir de uma filosofia que assume a semi-aridez como vantagem.'*

O INSA propõe a implementação de atividades econômicas compatíveis com a situação climática do Semiárido, considerando o nível de escassez hídrica da região, como exemplo, o desenvolvimento de lavouras xerófilas17, forrageiras perenes e criação de gado adaptado à região. Seu Plano Diretor para o quadriênio 2008-2011, embora de forma sucinta, considera os possíveis efeitos das mudanças climáticas sobre a região semi-árida.

Para experimentação das metodologias que defende, o INSA conta com Unidades Demonstrativas Experimentais (UDEs), cuja função maior é a de mostrar resultados consistentes e funcionais no foco dos estudos acima mencionados, cujas unidades funcionarão também como pólos de difusão, junto a produtores da região, de tecnologias e práticas viáveis para a melhoria da produção e produtividade das terras do Semiárido. Há previsão de instalação de UDEs também em Universidades e escolas agro-técnicas, com finalidade didática, para os estudantes dessas instituições.

Paralelamente a essas atividades, O INSA pretende manter programas de monitoramento climático e ambiental, objetivando melhorias nas previsões de tempo e mudanças sazonais, além de aperfeiçoar as estimativas de água no solo, contribuindo para a correta tomada de decisão e escolha da política que melhor atenda as necessidades da região.

A Embrapa Semiárido também é uma das instituições que, mesmo diante das alegadas incertezas quanto aos efeitos das mudanças do clima, já apresenta o desenvolvimento de ações que incorporam a preocupação com a variável mudanças climáticas. Trata-se de uma instituição científica estratégica no processo de desenvolvimento sustentável do Nordeste, sendo parte da estrutura da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, vinculada ao Ministério da Agricultura.

---

[16] O Instituto Nacional do Semiárido – INSA foi criado em abril de 2004, por meio da Lei n.º 10.860/2004, como Unidade de pesquisa do Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT, e regulamentado pela Portaria Ministerial n.º 896/2006.

[17] espécies vegetais que vivem em lugares secos, como a caatinga e os desertos

Corrobora essa constatação, a abordagem da gestão adotada pela empresa, com ênfase na valorização do bioma e organização das populações difusas como condição para solucionar, de forma sustentável, as questões relacionadas à renda familiar, à preservação ambiental, à promoção da justiça social, à segurança hídrica e à segurança energética do Semiárido.

Isso pode ser constatado, mediante a leitura do Relatório Técnico e de Atividades do período 2004 – 2007, onde se destaca as principais ações de pesquisa realizadas pela empresa no período, entre elas: pré-melhoramento genético da abóbora; do feijão caupi com melhor qualidade agronômica; incentivo à prática da agricultura orgânica; à valorização da biodiversidade da Caatinga; à inclusão da agroecologia e às alternativas agroenergéticas, ações que podem ser de grande valia para o Nordeste brasileiro no sentido de promover a convivência com o Semiárido.

Vale destacar que o Programa Água-Doce, já citado anteriormente como uma das formas de fornecimento de água potável no Semiárido, é instalado observando metodologia desenvolvida pela Embrapa Semiárido, em cuja implementação se optou pela prática do desenvolvimento sustentável, propondo, entre outras medidas de sustentabilidade do projeto, a destinação ecologicamente correta do concentrado resultante do processo de dessalinização da água, utilizando-o na produção da tilápia rosa e na irrigação da erva-sal, utilizada para produção de feno para alimentação de caprinos.

O Zoneamento Agroecológico da Região Nordeste – Zane é outra importante ação da Embrapa para o nordeste. Trata-se de estudo desenvolvido por uma equipe de pesquisadores da entidade que fornece informações sobre recursos naturais e socioambientais da região, sendo considerado um importante instrumento para embasar o planejamento de políticas públicas para o nordeste brasileiro, em especial para o meio rural. O estudo aponta para a promoção do combate à desertificação, recomposição de matas ciliares e para a conservação da biodiversidade local, medidas de grande importância para adaptação da região para enfrentar os possíveis efeitos das mudanças climáticas.

Seguindo essa mesma linha, a Embrapa publicou, em 2007, um estudo denominado Potencialidades da Água de Chuva no Semi- Árido Brasileiro. Esse estudo apresenta, entre várias outras conclusões, a importância de promover a captação das águas das chuvas pelos habitantes da área rural no Semiárido, levando em conta a grande dependência daquela população a essa fonte de fornecimento de água, contribuindo, assim, para a promoção da adaptação do homem às características inerentes à região do Semiárido.

Achado 2.2: Considerando que os possíveis efeitos das mudanças climáticas poderão agravar a situação de escassez de água que já se verifica na região do Semiárido, a falta de priorização, no âmbito governamental, de políticas visando o fornecimento de água de boa qualidade e a estruturação socioambiental da região para atendimento das populações rurais difusas, poderá expor essas populações à situação de risco.

Ao longo do tempo, grande parte do fornecimento de água às populações difusas da zona rural e das pequenas cidades do Semiárido se fez a partir da reservação da água de chuva e de rios, em grandes, médios e pequenos açudes, barragens e barreiros, construídos por instituições como o DNOCS e CODEVASF, associado a sistemas alternativos de distribuição, executados pelos próprios habitantes, pelos estados ou municípios.

Os investimentos feitos nesses setores não têm alcançado a efetiva necessidade de abastecimento de água potável à população do Semiárido, inexistindo, até o momento, uma estrutura mínima para suportar as estiagens que ocorrem periodicamente na região. No caminho inverso, o que se verifica são práticas que comprometem ainda mais o já fragilizado sistema hídrico da região. O exercício continuado do desmatamento e da queima da matéria orgânica para atividades como a agropecuária e a produção de carvão têm aumentado a vulnerabilidade da região e tendem a fragilizar ainda mais o Semiárido em

cenários de elevação de temperatura e concentração de chuvas, como se prevê acontecer com o aquecimento global.

No tocante ao orçamento público para região Nordeste, destinado ao incremento de ações para o fornecimento de água, atualmente, segundo consta no PPA/2008-2011, os recursos reservados para programas dirigidos às populações difusas do Semiárido foram assim distribuídos: Programa Água Doce – R$1.439.637,00; Programa de Construção de Cisternas – R$5.750.000,00; Capacitação de Recursos Humanos para Projetos de Infraestrutura Hídrica – R$ 183.320,00; Estudos para Obras de Infraestrutura Hídrica – R$ 183.320,00, que somados chegam ao valor de R$ 7.556.277,00. Por sua vez, os recursos destinados a grandes obras no Nordeste, como açudes, barragens, adutoras e o canal de integração Castanhão – RM Fortaleza representam algo em torno de R$ 917.700.000,00. Isso significa que, os recursos designados aos programas que visam beneficiar as populações difusas do Semiárido correspondem a apenas 0,82% dos recursos reservados para execução de grandes obras, que, em geral, atendem aos centros urbanos.

Outra ação que ressalta a falta de prioridade dada às populações rurais dispersas do Semiárido é o próprio Atlas Nordeste, elaborado sob coordenação da Agência Nacional de Água-ANA/MMA, com participação dos Ministérios da Integração, das Cidades, de Minas e Energia e da Saúde, além de envolver equipes técnicas dos estados do Nordeste. Esse documento apresenta soluções para segurança hídrica voltadas, especialmente, ao atendimento das sedes municipais com população superior a 5 mil habitantes, com exclusão das pequenas e dispersas populações da Caatinga e das micro bacias, onde geralmente se encontram as nascentes dos rios que abastecem a região.

Os dados desse mesmo Atlas demonstram que o déficit hídrico para consumo humano no Semiárido seria resolvido com metade dos recursos destinados às obras de transposição do Rio São Francisco, por exemplo. Feito que seria alcançado com a construção de cerca de 530 obras de pequeno e médio porte, que continuarão sendo necessárias depois de concluídas as obras da transposição. Sobre os beneficiários do projeto de transposição, o Governo já admitiu que perto de 70% das águas serão para irrigação, 26% para uso urbano e industrial e apenas 4% será destinado ao consumo humano. E, mesmo assim, grande parte da população difusa, que mais sofre as conseqüências da irregularidade das chuvas, corre o risco de não ser atendida entre esses últimos beneficiados, conforme já destacado em Auditoria anterior realizada por esse Tribunal para avaliar as perspectivas de cumprimento dos objetivos do projeto de Integração do São Francisco (TC 019.081/2005-4).

Além dos escassos recursos empregados, ainda há o agravante de que muitas das ações implementadas na região se perdem em decorrência da descontinuidade da ação ou pela carência no acompanhamento das atividades pelos gestores. Convém lembrar que grande parte das atuais ações voltadas para o fornecimento de água no Semiárido postas em prática na região, em diversas parcerias, já eram do conhecimento público. Cite-se, a título de exemplo, as pequenas barragens, as cisternas de captação de água da chuva e os poços artesianos, modelos de ações já implementadas anteriormente, mas que não se encontravam dentro de projetos nacionais, que vinham sendo executadas pelos estados e prefeituras por meio de convênios isolados, de forma desarticulada, sujeitando-se a interrupções na execução ante a troca dos administradores regionais e também pela falta de participação das comunidades beneficiárias na concepção, implantação e gestão das soluções adotadas.

Como resultado dessa forma de atuação, constatou-se a existência de grande número de poços artesianos abandonados, por desconhecimento da existência deles por parte da população ou por falta de manutenção da ação pelo administrador que sucedeu àquele responsável pela execução do projeto, sendo que muitas cisternas eram e ainda são subaproveitadas, por falta de orientação adequada aos usuários,

dentre outras formas de mau uso e desperdício de recursos públicos, conforme se constata no Relatório elaborado pela CPRM, apresentando esses quantitativos de poços abandonados, às fls.58/62

Tal fato foi realçado em documento recente publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, no qual se relata que, mesmo tendo sido o Nordeste a região para a qual se dedicou especial atenção quanto à questão do fornecimento de água, verifica-se que perpetua a desigualdade na atenção dada aos moradores da zona rural, onde '58% da população ainda usa água proveniente de poço ou nascente e cerca de 39,3% não possui água canalizada dentro de casa'18.

Esse mesmo relatório ressalta que, a exemplo do que acontece com as ações destinadas ao fornecimento da água, no que se refere ao esgotamento sanitário, também se verificam disparidades entre a assistência dada às zonas urbana e rural, verificando-se grande necessidade de investimento em saneamento na área rural e em municípios de menor porte, onde os níveis de cobertura desses serviços ainda são muito baixos.

São constatações que, ante os cenários de mudanças climáticas, podem resultar em fator agravante dos efeitos a que estará exposta a população local e, por isso mesmo, tem chamado a atenção de academias e da sociedade civil da região, os quais vêm buscando conscientizar a população para a necessidade de tomar atitudes com vistas a modificar essa realidade. Nesse sentido é que se realizou em Fortaleza, em Novembro de 2008, o II Seminário sobre Mudanças Climáticas: Implicação para o Nordeste.

O tom de urgência contido na Carta de Fortaleza, elaborada por ocasião do referido Seminário, causou forte impressão, ressaltando mais uma evidência da falta de prioridade dada pelo governo às questões da segurança hídrica do Semiárido, à sua estruturação socioeconômica e à preservação dos seus recursos naturais. Tomando-se como referência o IV Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), a Carta de Fortaleza é um documento que pretende alertar os administradores sobre a gravidade das expectativas de mudanças climáticas globais e de suas conseqüências no nordeste brasileiro, em especial no Semiárido.

Esse documento ressalta para a urgente necessidade de promover o desenvolvimento sustentável no Nordeste. As preocupações ali demonstradas motivam-se no fato da notoriedade com que se apresentam os problemas socioambientais do Semiárido, as suas causas, os seus efeitos, bem assim, em vista do manifesto conhecimento de soluções já experimentadas, da existência de tecnologias adequadas, sem, no entanto, haver a mobilização governamental para empregar os recursos públicos na forma e na quantidade proposta pela comunidade científica para a promoção dessas soluções.

Depreende-se dessas manifestações que já não restam mais dúvidas quanto à necessidade de promover ações de adaptação para todo ecossistema com vistas a minimizar os efeitos dos impactos decorrentes do aquecimento global. Especialistas afirmam que uma boa maneira de se dar início a esse é processo é promovendo uma educação contextualizada e pesquisa voltada para a realidade regional e, ainda, incluindo a participação dos usuários nos processos de instalação, operação e manutenção dos equipamentos instalados na região.

Boas Práticas

Apesar da falta de prioridade governamental em relação às potencialidades e necessidades da zona rural do Semiárido, os trabalhos de auditoria revelaram programas do governo federal que, aparentemente, podem contribuir para melhorar a qualidade de vida da população daquela região.

Trata-se de ações e programas ainda incipientes, baseados em soluções e tecnologias adequadas à adaptação do homem ao Semiárido. Essas políticas têm sido implementadas com recursos financeiros e

[18] Comunicado da Presidência nº 13 – Ipea – Saneamento Básico Habitação

logísticos do governo federal em parceria com os estados, municípios, sociedade civil organizada e comunidades e buscam promover desenvolvimento regional, sem gerar degradação.

Essas ações e programas, mais aplicáveis à zona rural, são direcionados para as populações rurais dispersas, para a preservação ambiental e revitalização de grande parte dos mananciais da malha hídrica do Semiárido. Suas finalidades são específicas e complementares, consistindo em medidas capazes de contribuir para a promoção da segurança hídrica da região, pois, independentemente das condições climáticas e de suas mudanças no tempo, são reconhecidos como eficazes elementos de adaptação, carecendo apenas de aprimoramento e disseminação.

Seus objetivos básicos são: o fornecimento de água de boa qualidade, captada da chuva ou do subsolo; a proteção das nascentes e dos cursos d'água, com recuperação da vegetação ciliar e retenção de material sólido, que em épocas de chuvas torrenciais são carreados pela malha hídrica, provocando o danoso processo de assoreamento de rios, lagos e açudes; o incremento da renda e da qualidade de vida das famílias por via da melhoria das condições de criação, principalmente do ovino e do caprino e do cultivo de outros alimentos igualmente importantes, a exemplo de hortaliças e outros gêneros para consumo e comércio; a educação popular contextualizada e direcionada para a preservação ambiental e a sustentabilidade; a qualificação de atores locais para gerir e manter os equipamentos públicos colocados à disposição da população.

Os referidos programas e ações se apóiam em estudos e propostas atualizadas, elaboradas por diversas instituições oficiais, versando sobre o Semiárido e se harmonizam quanto à necessidade e urgência de implementação. São medidas positivas e adequadas aos cenários previstos pelo IV Relatório do IPCC, que aponta para a ocorrência de concentrações pluviométricas em algumas regiões e em curtos períodos de tempo, sendo assim, recomendável a promoção do correto aproveitamento do maior volume possível de água das chuvas para o uso humano.

Nesse sentido, faz-se necessário incentivar a pesquisa na busca de tecnologias que melhor atendam ao Semiárido e estimular a elaboração de estudos com vistas a evidenciar as potencialidades locais, de maneira a valer-se das peculiaridades da região de forma a promover a convivência amigável com essas características. É preciso investir em ações públicas eficazes, que tomem por base estudos elaborados pelos cientistas, enfatizando o planejamento e a participação social.

Como proposta desse modelo de atuação, pode-se destacar como exemplo de boa iniciativa de ação de adaptação no Semiárido, o Programa de Desenvolvimento Hidroambiental – PRODHAM, que tem como objetivo promover a sustentabilidade dos recursos hídricos no Estado do Ceará, por meio de ações de conservação de solo, água e vegetação das micro bacias hidrográficas, com o diferencial de que o principal foco é buscar modificar o modo de interação do homem com a natureza.

Esse programa tem como objeto atuar em áreas de micro bacias hidrográficas, realizando estudos básicos e diagnósticos e estabelecendo instrumentos de gestão participativa, promovendo planejamento e acompanhamento da interferência do homem na natureza, por meio da capacitação e conscientização desses produtores e demais atores sociais quanto à necessidade de se promover a preservação ambiental, o que facilita a propagação desse novo conceito de intervenção humana no meio ambiente. Esse trabalho é realizado de forma participativa, mediante a constituição de convênios com associações locais. O referido Programa compõe o Programa de Gestão e Integração dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará – PROGERIRH e desenvolve uma experiência piloto em quatro micro bacias hidrográficas daquele Estado.

Durante a visita de campo, a equipe conheceu, no município cearense de Canindé, diversas ações desse programa tais como: cisternas de placas para captação de água da chuva; barragens sucessivas, para contenção de sedimento; barragens subterrâneas, para obtenção de água para uso múltiplo e irrigação; cordões de pedra, terraços em nível e cordões vegetados; recuperação de mata ciliar. E ainda, atividades

para geração de renda para a população a exemplo da apicultura e da fábrica de vassoura com material reciclado.

De acordo com os relatos de representantes de associações locais, em depoimento dado à equipe por ocasião da visita de campo, essas ações abrandaram grande parte dos problemas dos habitantes da comunidade, levando maior segurança hídrica e melhorando a saúde e a renda local. Por sua vez, os coordenadores do projeto afirmam já haver constatado uma redução da perda do solo aluvional, problema que tem se tornado comum nos mananciais da região e, com isso, há uma diminuição do assoreamento dos cursos d'água. Além disso, atestam verificar um aumento da cobertura vegetal e a concretização da recomposição de mata ciliar nas bacias-piloto, destacando, ainda, já haver verificado o ressurgimento de algumas espécies da fauna.

Conforme testemunho dos gestores, logrou-se com as atividades desse projeto incentivar a população envolvida a adotar novos métodos de produção, evitando, por exemplo a pratica das queimadas na preparação da terra para o plantio, sinalizando, assim, o aumento da consciência preservacionista e a tendência ao cultivo de forma sustentável o que, segundo eles, se corrobora por perceberem que outros produtores, ainda não envolvidos no projeto, apresentam interesse em replicar as técnicas ali adotadas, gerando uma expansão espontânea dessas atitudes, comportamento desejável, tendo em vista a necessidade de conscientização da população da necessidade de se adotar práticas sustentáveis, postura de grande relevância no enfrentamento aos efeitos do aquecimento global.

Tendo em vista o perfil dessas atuações executadas no projeto piloto e também a disposição da população envolvida em acatar as recomendações do programa, o que é desejável na implementação de ações dessa natureza, modelo recomendado por especialistas no tema desenvolvimento sustentável, que aconselham o envolvimento da comunidade local na operacionalização desse tipo de projeto, uma vez que isso faz com o indivíduo se sinta co-responsável pela ação, contribuindo para o bom andamento do processo, a equipe entende ser uma prática que merece ser avaliada para um provável aproveitamento do modelo em outros municípios, como ação que poderá contribuir para adaptação da população do Semiárido aos efeitos das mudanças climáticas.

Figura 3: Fotos da Unidade do Projeto instalada no município de Canindé – CE

Cordões de pedra para contenção da erosão

Detalhe – cordões de pedra

Mel produzido na região

Recomposição de matas ciliares

Outro programa, cujo desenho, entendemos merecer ser apontado, pela amostra das ações já desenvolvidas e apresentadas à equipe de auditoria durante a visita de campo, é o Programa Água Doce – PAD. Trata-se de ação do governo federal, coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, em parceria com instituições federais, estaduais, municipais e sociedade civil.

Essa ação visa estabelecer uma política pública permanente de acesso à água de boa qualidade para consumo humano, promovendo e disciplinando, de forma socialmente sustentável, a implantação, a recuperação e a gestão de sistemas de dessalinização, utilizando-se da tecnologia da osmose inversa, com proposta de buscar também tecnologias alternativas a esse processo e visa atender, prioritariamente, as populações de baixa renda residentes em localidades difusas do Semiárido brasileiro.

A gestão do programa se dá por meio da instalação de núcleos estaduais, onde atua um grupo executivo, composto por técnicos capacitados pelo Programa em cada um dos componentes temáticos (sistema de dessalinização, mobilização social para a gestão, sustentabilidade ambiental e sistemas produtivos), coordenados pelo órgão de recursos hídricos estadual, sendo que a gestão dos dessalinizadores é realizada por um Núcleo Local, formado a partir de um acordo celebrado na comunidade, com participação de representantes do estado e do município atendidos. Atualmente, as atividades do programa são realizadas pelo Núcleo Estadual, localizado em Campina Grande na Paraíba, sob responsabilidade técnica e de execução da Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba – AESA.

O Projeto prevê a implantação de 22 unidades demonstrativas de referência, duas em cada estado atendido pelo programa e, ainda, a recuperação de cerca de 2.000 dessalinizadores instalados anteriormente na região que, segundo os gestores, grande parte deles apresentam problemas de funcionamento e/ou estão sendo explorados sem qualquer preocupação com a destinação do rejeito com altos teores de sais, o que poderá agravar o problema da aridez do solo.

Associado às ações desenvolvidas no projeto, foi instalado, no âmbito do Programa Água Doce, o Laboratório Agroambiental na Embrapa Semiárido, em Petrolina-PE. O centro é equipado para realizar análises e monitorar a qualidade da água distribuída à população, bem assim, os níveis de interferência no solo. Para o pesquisador Everaldo Rocha Porto, responsável pelo laboratório, esse monitoramento amplia os benefícios dos sistemas dessalinizadores, tanto do ponto de vista ambiental, quanto no que se refere à melhoria das condições de vida dos beneficiários.

Como resultado do Programa, ao final do processo, logra-se proporcionar o aumento da oferta de água doce à população e, ainda, promover a geração de renda local, uma vez que favorece a criação de animais, a prática da agricultura, proporcionando também a agregação de valores aos produtos locais, fomentando, assim, o desenvolvimento regional de forma sustentável e, consequentemente, favorecendo qualidade de vida à população.

Levando em conta que os especialistas consideram que a capacidade de adaptação de uma população aos efeitos das mudanças climáticas é proporcional às condições econômico-financeiras dos habitantes da região, vê-se como importante característica desse Programa a filosofia adotada de que o fornecimento de água por si só não é suficiente. Nesse sentido, o projeto procura também promover a sustentabilidade ambiental do município contemplado. Para isso, prevê o aproveitamento do concentrado, que é a água com elevado teor de sais, expelida como resíduo do processo de dessalinização. Com isso, além de evitar impactos negativos ao meio ambiente pela disponibilização desse resíduo no solo, essa atitude favorece a geração de renda por meio da piscicultura praticada nos tanques de contenção desse concentrado e, também, pela produção de ração para caprinos e ovinos obtida com a cultura da 'erva-sal', nome adotado pelos técnicos para se referir à *Atriplex nummularia*, uma espécie de forrageira com capacidade de suportar altos níveis de salinidade no solo e possui a característica de acumular grande quantidade de sais em seus tecidos.

Esses resultados podem ser de grande valia na promoção da adaptação da população do Semiárido no enfretamento às carências decorrentes das características próprias da região, bem assim, como forma de ajustar a atuação da população para confrontar uma provável piora dessas condições em decorrência das mudanças climáticas.

Figura 4: Fotos da Unidade do Projeto instalada no Rio Grande do Norte

Tanque de concentrado

Pesca da Tilápia Rosa cultivada nos tanques

Atriplex ou Erva-sal

Produção do Feno com as folhas da Erva-sal

Outra ação com potencial para contribuir para atenuar a vulnerabilidade da região aos efeitos das mudanças climáticas é o Programa um Milhão de Cisternas. É uma ação que vem contribuindo para minimizar a carência de água na região do Semiárido e como filosofia a construção de cisternas para acumular a água da chuva captada nos telhados, estocando-a para os períodos de estiagem. A vantagem dessa ação está em ser uma solução simples, relativamente barata e que pode contribuir para reduzir a falta de água para o consumo humano no Semiárido brasileiro. Essa ação é coordenada pela Articulação do Semiárido – ASA, uma coalizão de mais de 700 entidades e organizações da sociedade civil de 11 estados – Igrejas Católica e Evangélica, ONGs de desenvolvimento e ambientalistas, associações de trabalhadores rurais e urbanos, associações comunitárias, sindicatos e federações de trabalhadores rurais, movimentos sociais, organismos de cooperação nacionais e internacionais, públicos e privados.

Também merece destaque a atuação das instituições científicas e academias, pelo importante trabalho que vêm realizando por meio da elaboração de estudos e na pesquisa e desenvolvimento de tecnologias para atendimento às demandas da região, como é o caso da ANA, que apesar de ainda não ter incorporado nos estudos apresentados para a região a variável mudanças climáticas, empenhou-se em apresentar propostas de soluções para minimizar a carência de água enfrentada por aquela população, da Embrapa Semiárido, da Funceme, do INSA, da UFCG, entre outras. São Instituições que, na busca de soluções para promoção do desenvolvimento sustentável e convivência com o Semiárido, vêm se empenhando na implementação de projetos inovadores que possivelmente poderão contribuir para a adaptação aos efeitos das mudanças climáticas.

Os estudos, conclusões e orientações da comunidade científica indicam que podem ser consideradas ações de adaptação, para o caso do Semiárido, aquelas que preparam o sertanejo para a convivência com as peculiaridades da Caatinga e as que fomentam a utilização sustentável do seu potencial, de forma a propiciar a essa população garantia de vida digna em suas comunidades. Dessa forma, pode ser proveitoso aos cofres públicos, avaliar a efetividade dos programas aqui citados e outras ações semelhantes que estejam contribuindo para proporcionar àqueles cidadãos meios de adaptação às variabilidades do clima comuns da região, com vistas a aperfeiçoar e ampliar essas ações para atendimento a um maior número de municípios.

Isso porque, em um cenário de mudanças climáticas, em que essas variações tendem a se tornarem mais intensas, os investimentos para atender a essa população podem ser reduzidos, uma vez que exigiria apenas um ajuste da capacidade das ações já postas em prática. Além disso, essa atuação prévia favorece

a conscientização dos habitantes da região a respeito das fragilidades e potencialidades do Semiárido e os habitua a lidar com esses fatores, favorecendo uma mobilização frente a um evento crítico, caso venham a se concretizar os cenários delineados pelos especialistas, no que se refere aos efeitos do aquecimento global.

Convém destacar que, de acordo com a classificação feita no Atlas19 elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente, o Semiárido brasileiro está classificado como área susceptível à desertificação. Para essa classificação, o Ministério utilizou-se dos critérios indicados pela Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação – UNCCD20. Vide Figura 4.

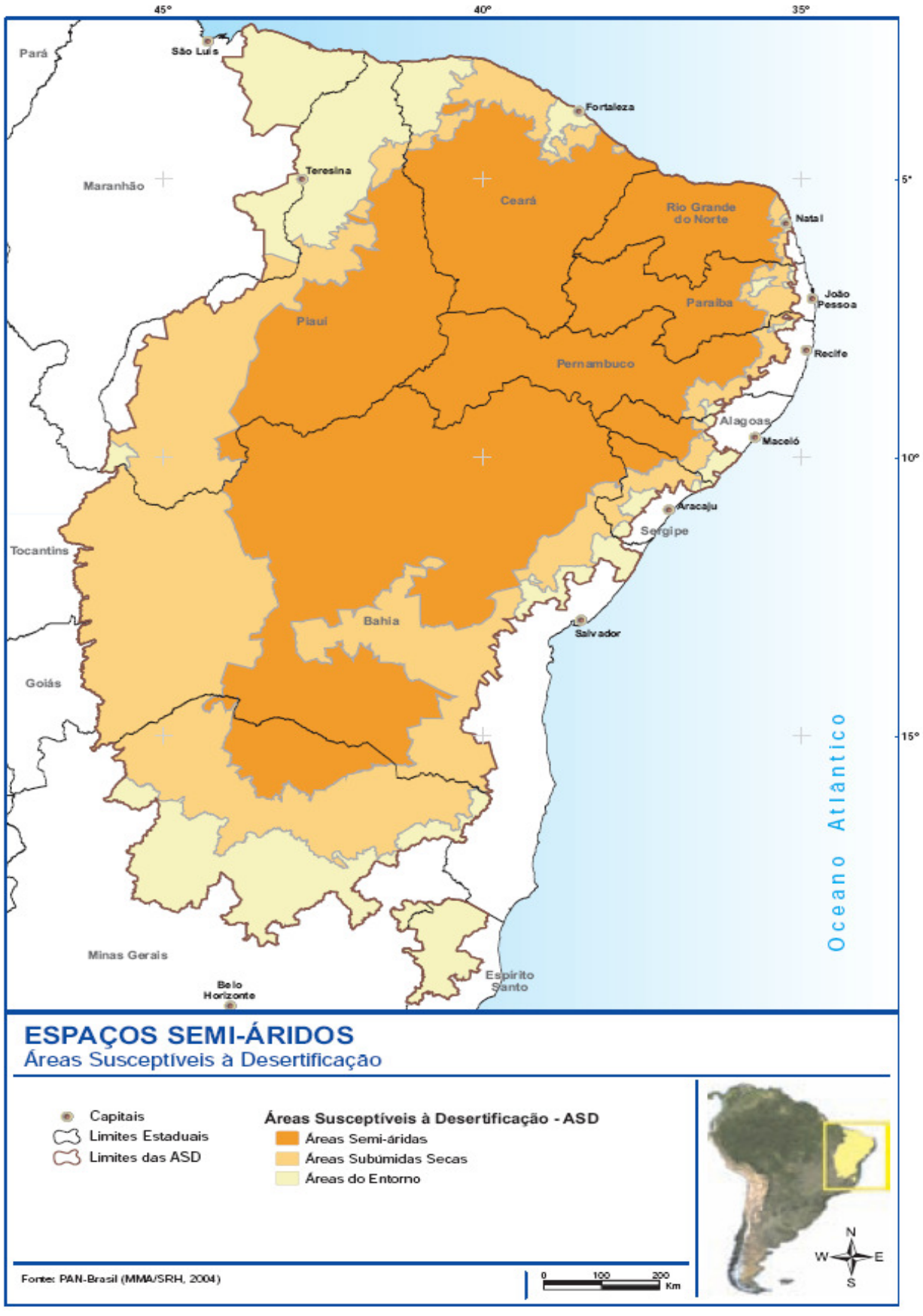
Essa qualificação da região é mais um fator agravante no que se refere à vulnerabilidade do Semiárido frente aos cenários de mudanças climáticas, vez que, com essas características, a falta de ações com vistas a minimizar os efeitos do aquecimento global poderá expor a população local, em especial a população rural difusa, a condições de miséria extrema, caso venham a se concretizar as previsões apontadas no IV Relatório do IPCC.

Especialistas afirmam que o nível de vulnerabilidade é diretamente proporcional às possibilidades culturais, sociais e econômicas da população envolvida. Aquelas menos favorecidas economicamente serão as que mais enfrentarão dificuldades na adaptação aos efeitos das mudanças do clima, sendo, portanto, consideradas as mais vulneráveis. Atestam ainda que a capacidade de adaptação é obtida por meio da geração de recursos, da disponibilização de tecnologia, da promoção da educação e da disponibilização de informação à população abrangida.

O impacto sofrido pela população ante a ocorrência de um evento extremo será amenizado se dispuserem de informações corretas sobre o fenômeno do aquecimento global e, especialmente, se possuírem recursos para enfrentar as eventuais conseqüências dele decorrentes. Para isso, é necessário fazer-se conhecer os efeitos das mudanças climáticas pela população e gestores, além de promover a implementação de ações que disponibilizem os meios necessários para lidar com as dificuldades decorrentes desse fenômeno.

Figura 5: Áreas Susceptíveis à Desertificação

[19] Atlas das áreas Susceptíveis à Desertificação- ASD (Edição de 2007)
[20] Convenção da ONU, de 17/6/1994, da qual o Brasil se tornou signatário em 25/6/1997.


45°
40°
35°
5°
10°
15°
Pará
São Luís
Fortaleza
Maranhão
Teresina
Ceará
Rio Grande do Norte
Natal
João Pessoa
Paraíba
Piauí
Recife
Pernambuco
Alagoas
Maceió
Aracaju
Sergipe
Tocantins
Bahia
Salvador
Goiás
Minas Gerais
Belo Horizonte
Espírito Santo
Oceano Atlântico
ESPAÇOS SEMI-ÁRIDOS
Áreas Susceptíveis à Desertificação
Capitais
Limites Estaduais
Limites das ASD
Áreas Susceptíveis à Desertificação - ASD
Áreas Semi-áridas
Áreas Subúmidas Secas
Áreas do Entorno
Fonte: PAN-Brasil (MMA/SRH, 2004)
0
100
200
Km
N
W
E
S

Conforme destacado na Figura 6, a população rural do Semiárido, no ano 2000, era de quase 12 milhões de habitantes. Há que se alertar para o fato de que, no caso de ocorrência de desertificação dessa área ou até mesmo, em uma situação menos extrema, porém, também insuportável, em que aconteça uma seca muito prolongada, sem que haja meios para que esses habitantes tenham garantia de sobrevivência a esse evento extremo, essa população pode se tornar nos chamados refugiados ambientais, termo utilizado pelos especialistas para se referir ao grupo de pessoas que terão que deixar seus locais de origem por causa das alterações do seu habitat, causadas pelas mudanças climáticas.

Figura 6: População Rural Municipal em 1991 e 2000

Estado	População Rural			Taxa de Crescimento Populacional
	1991	2000	Diferença	
Maranhão	353.211	342.579	-10.632	-0,3390
Piauí	1.202.128	1.044.354	-157.774	-1,5511
Ceará	2.204.644	2.115.343	-89.301	-0,4584
Rio Grande do Norte	707.271	699.285	-7.986	-0,1261
Paraíba	1.076.214	924.803	-151.411	-1,6706
Pernanbuco	1.620.457	1.501.573	-118.884	-0,8430
Alagoas	594.091	598.722	4.631	0,0863
Sergipe	361.354	374.812	13.458	0,4071
Bahia	3.643.317	3.320.521	-322.796	-1,0255
Minas Gerais	1.006.456	866.247	-140.209	-1,6531
Espírito Santo	210.513	182.952	-27.561	-1,5471
Total	**12.979.656**	**11.971.191**	**-1.008.465**	**-0,8946**

Fonte: Atlas das Áreas Susceptíveis à Desertificação, pg. 62

A tabela da figura 6 destaca, ainda, um decréscimo no crescimento populacional no período ali informado. No entanto, os pesquisadores alertam que esse fenômeno não significa necessariamente uma redução na taxa de natalidade, podendo indicar, de outro modo, o êxodo rural provocado pela falta de condições de vida adequada na zona rural, decorrente, principalmente, da carência na disponibilidade hídrica para essa população.

Ressalte-se que, frente à ocorrência de um evento extremo, uma fuga em massa dessa população para as grandes cidades provocaria a caotização dos centros urbanos e das zonas costeiras, gerando o crescimento de favelas, de desemprego e da violência urbana, pois além de aumentar a demanda por emprego, essas pessoas, geralmente, carecem de formação profissional para concorrer às vagas disponíveis, empurrando-as para os subempregos.

Ainda que não venha a ocorrer um êxodo em massa, não se pode deixar de considerar a hipótese de que a falta de adoção de ações preventivas por parte da administração pública, no sentido de favorecer o enfrentamento de prováveis condições adversas, em virtude das mudanças climáticas, pode resultar na exposição da população difusa do Semiárido a situações de insalubridade, caso se concretizem os impactos apontados nos cenários desenhados pelo IPCC.

Há, ainda, previsões de que o aumento de temperatura decorrente das mudanças climáticas favorecerá a proliferação das doenças tropicais, ocasionando epidemias e grandes demandas de serviços públicos, especialmente de saúde. Frente a tais situações, caso não sejam adotadas medidas preventivas, a solução para as contendas advindas exigirá grande aporte de recursos públicos, implicando maiores gastos, uma vez que será feito de forma emergencial.

Tendo em vista que, em 25 de junho de 1997, o Brasil tornou-se signatário da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação – UNCCD, acordo que considera ser fundamental o papel

dos governos no combate à desertificação e na mitigação dos efeitos da seca e que o progresso nessas áreas depende da implementação de programas de ação, em nível local, nas áreas afetadas. Levando em consideração, ainda, que o artigo 1º dessa Convenção prevê que a mitigação dos efeitos da seca se da por meio da realização de atividades relacionadas com a previsão da seca e dirigidas à **redução da vulnerabilidade da sociedade e dos sistemas naturais** àquele fenômeno no que se refere ao combate à desertificação (*grifo nosso*). E mais, ainda de acordo com essa Convenção, que para atingir os objetivos desse acordo, a implementação dos programas de combate à desertificação e/ou mitigação dos efeitos da seca deve contar com a participação das populações e comunidades locais, entendemos que os programas aqui apontados como exemplo apresentam algumas das características recomendadas pela UCCCD e, portanto, merecem ser avaliados pelos gestores públicos para uma provável expansão.

No que se refere à competência para a adoção dessas medidas, o Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007, que aprova a estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente, prevê em seu artigo 1º que o Ministério do Meio Ambiente tem como área de competência os seguintes assuntos:

I – política nacional do meio ambiente e dos **recursos hídricos** (*grifo nosso*);

II – política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas;

III – proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais;

Mais especificamente, esse mesmo Decreto determina, em seu artigo 14, que caberá à Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, entre outras atribuições, as seguintes competências:

I – propor políticas e normas e definir estratégias nos temas relacionados com:

(...)

b) as diferentes formas de poluição, degradação ambiental e riscos ambientais;

(...)

d) a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental;

e) o monitoramento da qualidade do meio ambiente;

f) o desenvolvimento de novos instrumentos de gestão ambiental; e

(...);

II – **propor, coordenar e implementar programas e projetos na sua área de competência** (*grifo nosso*);

III – **acompanhar e avaliar tecnicamente a execução de projetos na sua área de competência** (*grifo nosso*);

IV – formular, propor e implementar políticas de prevenção e atendimento a situação de emergência ambiental;

V – coordenar as ações do Ministério relacionadas às mudanças climáticas;

(...)

IX – **coordenar e executar as políticas públicas decorrentes dos acordos e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil na área de sua competência** (*grifo nosso*);

(...)

Diante do exposto, propomos a esta Corte de Contas que, com base no Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007, combinado com a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação – UNCCD, **recomende:**

i) Ao Ministério do Meio Ambiente – MMA que avalie as ações subseqüentes necessárias para a criação e implementação do Sistema de Alerta Precoce de Secas e Desertificação – SAP, apreciando a

possibilidade de disponibilizar os recursos reservados no PCT BRA/IICA/05/004 – PAN Desertificação, de modo a viabilizar a adoção de providências para a execução do mencionado Sistema;

II) À Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do MMA que:

a) avalie a viabilidade de ampliar e aperfeiçoar as soluções descentralizadas, a exemplo do PRODHAM e do Programa Água Doce, voltadas ao atendimento do abastecimento hídrico das populações difusas, levando-se em consideração as potencialidades naturais de cada localidade, a fim de assegurar a essa população meios para enfrentar as vulnerabilidades a que estão sujeitas, causadas pelos eventos climáticos, em especial, tendo em vista a possibilidade de agravamento dessa situação frente aos efeitos das mudanças do clima;

b) avalie as vantagens de intensificar a promoção de ações para recuperação dos mananciais, recomposição de matas ciliares e proteção das nascentes dos rios do Semiárido brasileiro, tendo em vista que essas atitudes contribuirão para promover a garantia hídrica na região, favorecendo a adaptação da população local aos efeitos das mudanças climáticas.

Benefícios Esperados

• Minorar os impactos de eventos extremos decorrentes das mudanças climáticas que tendem a atingir as populações difusas do Semiárido;

• Atendimento a um número maior de beneficiários;

• Redução do êxodo rural, em razão da escassez de água enfrentada pelas populações, com seus efeitos sociais positivos nos grandes centros urbanos, como a redução do desemprego e da violência urbana;

• Melhoria da qualidade de vida, especialmente quanto aos problemas de saúde resultantes do consumo de água de má qualidade;

• Segurança hídrica para o Semiárido como conseqüência da preservação e recomposição ambiental e da organização social das suas populações difusas;

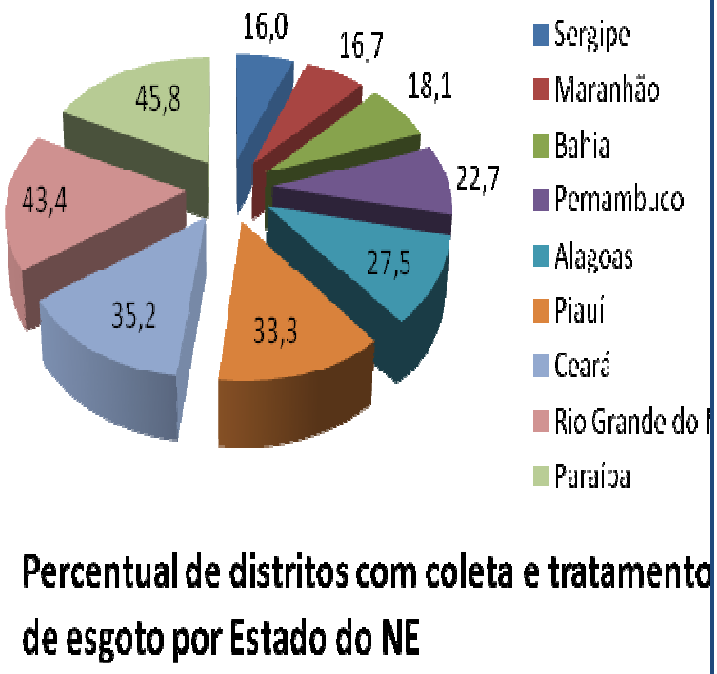
• Incentivar o desenvolvimento sustentado do Semiárido brasileiro contribuindo para a preservação da Caatinga.

Achado 2.3 – Levando em conta que as mudanças climáticas poderão influir negativamente na disponibilidade hídrica do Semiárido, a pouca representatividade das ações de gestão de resíduos e de tratamento de esgoto sanitário têm como conseqüência a contaminação dos mananciais que os recebem, o que poderá prejudicar a eficiência das políticas de garantia hídrica para a região.

O IBGE, em sua Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, ano 2000 (vide Figura 7), aponta que de um total de 4.097 distritos brasileiros com coleta de esgoto sanitário apenas 33,8%, ou seja, 1.383 deles realizam o devido tratamento dos detritos, e mais, como agravante para a região Nordeste, onde se situa o Semiárido brasileiro, esse percentual passa a ser de 27,0%, sendo que, no Estado de Sergipe, apenas 16,0% dos domicílios contam com coleta e tratamento de esgoto, e no Maranhão, só 16,7% dos distritos são contemplados com esses serviços.

Ainda de acordo com dados do IBGE, mais de 87% dos dejetos ali coletados segue para rios, lagos ou lagoas, independente de serem tratados ou não. Fato considerado preocupante, uma vez que essa prática causa grandes danos nos mananciais envolvidos, impactando, diretamente, na capacidade de fornecimento de água de boa qualidade para a população, em especial, para os habitantes dos estados do Nordeste, região naturalmente já afetada pela carência desse recurso e apontada como uma das mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas.

Figura 7: Pesquisa Nacional de Saneamento Básico



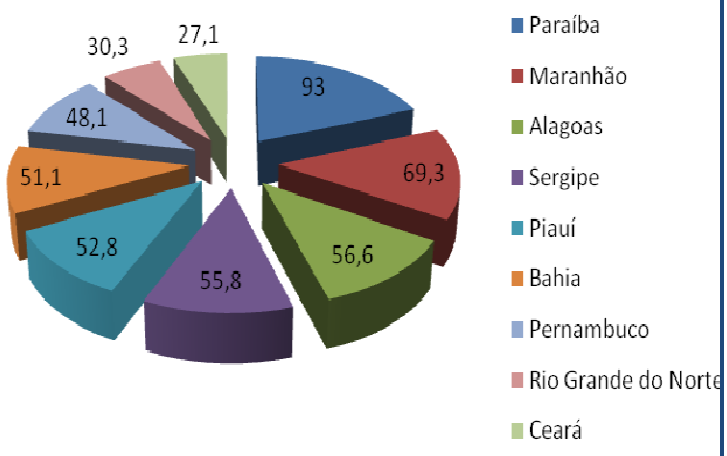
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000

Conforme esse mesmo levantamento realizado pelo IBGE, ano 2000, constatou-se que, de um total de 228.413,0 t/dia de lixo coletado nas grandes regiões, unidades da federação, regiões metropolitanas e municípios das capitais brasileiras, 48.554,3 t/dia, ou seja, 21,2% do lixo coletado tem como destino final vazadouros a céu aberto (lixão) ou vazadouros em áreas alagadas, sem receber o devido controle sanitário.

Tratando-se, especificamente, da região nordeste, esse índice resulta ainda pior, correspondendo a 48,2% do lixo coletado. Ainda em referência a essa região, vale apontar que os estados da Paraíba e do Maranhão são considerados os mais prejudicados nessa questão sanitária, sendo que nessas duas unidades da federação, 93,0% e 69,3%, respectivamente, do total de lixo coletado é enviado para vazadouros a céu aberto ou para áreas alagadas (vide Figura8).

Vale lembrar que esses dois estados apresentam também grande carência no fornecimento de água para a população, em especial para a população difusa e que, a falta de uma política de saneamento adequada só contribui para o agravamento desse panorama crítico, especialmente, ao se concretizarem os efeitos do aquecimento global que tendem a interferir negativamente na disponibilidade de água potável no Semiárido brasileiro.

Figura 8: Destinação do Lixo coletado



Percentual do lixo coletado que tem por destino final vazadouros à céu aberto ou áreas alagadas por Estados do NE

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000.

De forma consolidada, por estado, apresentamos a seguir os valores aportados, via contratação, a partir de 2008, e celebração de convênios, até 2007, para ações de Intervenção de Esgotamento Sanitário promovidas no Semiárido brasileiro pela Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, órgão executivo do Ministério da Saúde, dentro das obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do governo federal, onde se vê com facilidade os baixos valores empregados nessas ações, bem como o baixo alcance das mesmas no que se refere ao quantitativo de municípios beneficiados.

Figura 9: Valores aportados para Intervenção de Esgotamento Sanitário 2007 e 2008

Unidade da Federação	Nº de Municípios Beneficiados (Semiárido)	Valor (R$) Contratado, Em contratação ou Compromissos anteriores
AL	16	52.761.999,98
BA	26	83.594.650,00
CE	36	80.820.213,53
MG	7	18.949.999,99

PB	22	41.600.000,00
PE	45	119.599.999,99
PI	19	23.999.999,97
RN	6	10.841.000,00
SE	9	22.880.000,00
TOTAL	186	455.047.863,46

Conforme Manual de Saneamento elaborado pela FUNASA (fl. 154 do referido Manual), a falta de condições adequadas para destinação dos dejetos onera o tratamento da água para abastecimento da população, uma vez que esse procedimento contribui para a poluição dos mananciais, o que exigirá maior dispêndio para torná-la potável, ocasionando, ainda, como conseqüência dessa destinação incorreta dos resíduos, uma redução na disponibilidade desse recurso para os seus diversos usos.

Essa constatação também foi apontada no Atlas Nordeste (vide Figura 10), que destacou como principais problemas detectados, quando da análise das águas superficiais na região para elaboração do referido documento, a salinização e eutrofização dos açudes e a poluição de rios e riachos, apontando o despejo de efluentes domésticos sem tratamento adequado nos mananciais como grande colaborador para a elevação dos nutrientes nos corpos d'água da região.

Figura 10: Áreas críticas e fontes potenciais de poluição dos Estados do Atlas.

Estado	Sigla	Fontes potenciais e problemas de poluição
Maranhão	MA	1 – Desmatamento, erosão e salinização; 2 – Esgotos domésticos e industriais e mineração; 3 – Mineração; 4 e 5 – Esgotos domésticos e industriais; 6 – Desmatamento e erosão.
Piauí	PI	1 – Esgotos domésticos, carcinicultura, rizicultura, efluentes industriais; 2 – Esgotos domésticos, efluentes industriais; 3 – Indústria, sucro-alcooleira; 4 – Erosão e agrotóxicos; 5 – Esgotos domésticos.
Ceará	CE	1 – Esgotos domésticos e industriais, mineração e aqüicultura; 2 – Salinização, desmatamento e agrotóx 3 – Esgotos domésticos e industriais; 4 – Esgotos domésticos e salinização.
Rio Grande do Norte	RN	1 – Carcinicultura e esgotos domésticos; 2 – Salinização e desmatamento; 3 – Mineração.
Paraíba	PB	1 – Esgotos domésticos e industriais; 2 – Usinas de açúcar e álcool, desmatamento; 3 – Desmatamento; 4 – Salinização e mineração
Pernambuco	PE	1 – Esgotos domésticos e industriais; 2 – Usinas de açúcar e álcool, desmatamento; 3 – Salinização e esg domésticos.
Alagoas	AL	1 – Esgotos domésticos; 2 – Esgotos domésticos e usinas de açúcar e álcool.
Sergipe	SE	1 – Esgotos domésticos, indústrias petroquímicas
Bahia	BA	1 – Esgotos domésticos e efluentes agro-industriais; 2 e 4 – Esgotos domésticos e salinização; 3 – Miner esgotos domésticos e industriais; 5 – Esgotos domésticos e industriais; 6 – Mineração; 7 – Esgotos domésticos e industriais; 8 – Agrotóxicos
Minas Gerais	MG	1 – Erosão e agrotóxicos; 2 e 3 – Esgotos domésticos e industriais; 4 – Mineração; 5 – Esgotos domésticc industriais, mineração e erosão.

Fonte: Atlas Nordeste – Resumo Executivo

Ainda em referência à qualidade da água no Semiárido, o mencionado Atlas alerta para o fato de que já se verifica inclusive a contaminação microbiológica e por nitratos das águas subterrâneas. Destaca que esse fenômeno foi constatado no aqüífero Barreiras, na cidade de São Luís-MA, Fortaleza-CE e Natal-RN; e no Missão Velha, na região do Cariri, no Ceará e estaria diretamente relacionado à carência dos sistemas de saneamento e ao uso de fossas.

Esse mesmo Atlas apresenta, na página 39 do Resumo Executivo, uma avaliação entre a demanda total de usos consuntivos e a vazão média das bacias situadas nos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e em grande parte da Bahia, e alerta que essas bacias se encontrariam em situação crítica por apresentarem um comprometimento de 20% das disponibilidades.

Estudo recente, realizado pela Defensoria Social da Procuradoria Geral, denominado O Estado Real das Águas no Brasil21, alerta para o aumento da contaminação das águas ocorrido nos últimos 10 anos e afirma ter quintuplicado a contaminação das águas de rios, lagos e lagoas, nesse período. Esse mesmo estudo aponta o despejo de material tóxico proveniente das atividades agroindustriais e industriais como principal fonte de contaminação e classifica, em segundo lugar, o despejo de esgotos urbanos e rurais nos cursos d'água .

Fica evidente, pois, a urgência que se apresenta para adoção de uma postura diferenciada por parte da administração pública no tratamento dessa questão, em especial, no Semiárido brasileiro. Isso porque, se no cenário atual a carência de ações com vistas a promover a correta destinação de resíduos já se apresenta como fator redutor da qualidade da água e compromete a disponibilidade desse recurso para usos múltiplos, em um cenário de mudanças climáticas, em que se vislumbra a intensificação da variabilidade climática, com possibilidade de ocorrência de chuvas em períodos mais curtos e, ainda, com previsão de se agravar os níveis de evaporação dos reservatórios e mananciais, em virtude da elevação de temperatura, a tendência será de condução a um cenário de elevado estresse hídrico na região.

Cabe lembrar que as conseqüências decorrentes da poluição dos mananciais vão além da indisponibilidade de água potável à população, o que já causa grande impacto na vida dessas pessoas. A falta de água tratada é um dos grandes fatores que influem no incremento dos problemas de saúde da população causados pelas doenças de veiculação hídrica, decorrentes da ausência de saneamento básico, a exemplo de diarréias, cólera, esquistossomose, entre outras moléstias. O efeito disso, além do sofrimento imposto à população atingida, é o aumento da demanda pelos serviços públicos de saúde, o que importa aumento nos gastos públicos para prover esses serviços à população afetada.

É manifesto que a promoção da garantia hídrica perpassa pela adoção de medidas básicas de desenvolvimento sustentável e preservação ambiental. No caso do Semiárido, essa garantia se tornará inatingível, principalmente frente aos efeitos das mudanças climáticas, caso não ocorra um incremento e aperfeiçoamento nas ações de saneamento básico no país e, de maneira mais urgente, nos municípios daquela região, área apontada pelos especialistas como uma das que mais sofrerá os impactos decorrentes das alterações do clima.

Os gestores da Fundação Nacional de Saúde – Funasa apontam como principais fatores impeditivos para ampliação e manutenção das ações de saneamento básico a baixa capacidade técnica dos órgãos municipais responsáveis pela elaboração e execução de projetos de infra-estrutura de saneamento, além da reduzida aptidão desses gestores para operacionalizar os sistemas por ventura instalados, resultando, assim, ineficiente a gestão desses projetos.

Diante dessa alegação, fica realçada a baixa capacidade de gestão do administrador público local como obstáculo para se reduzir a carência dos serviços de saneamento básico, uma questão que muito contribui para perpetuação da má qualidade de vida e manutenção da condição de pobreza observada nos municípios onde a prestação desses serviços públicos é mínima ou quase inexistente.

Reforçando essa constatação, em análise divulgada, em outubro de 2008, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o Instituto destaca que, apesar dos pequenos avanços observados no país com referência à implementação de esgotamento sanitário, o Nordeste brasileiro ainda é uma das regiões

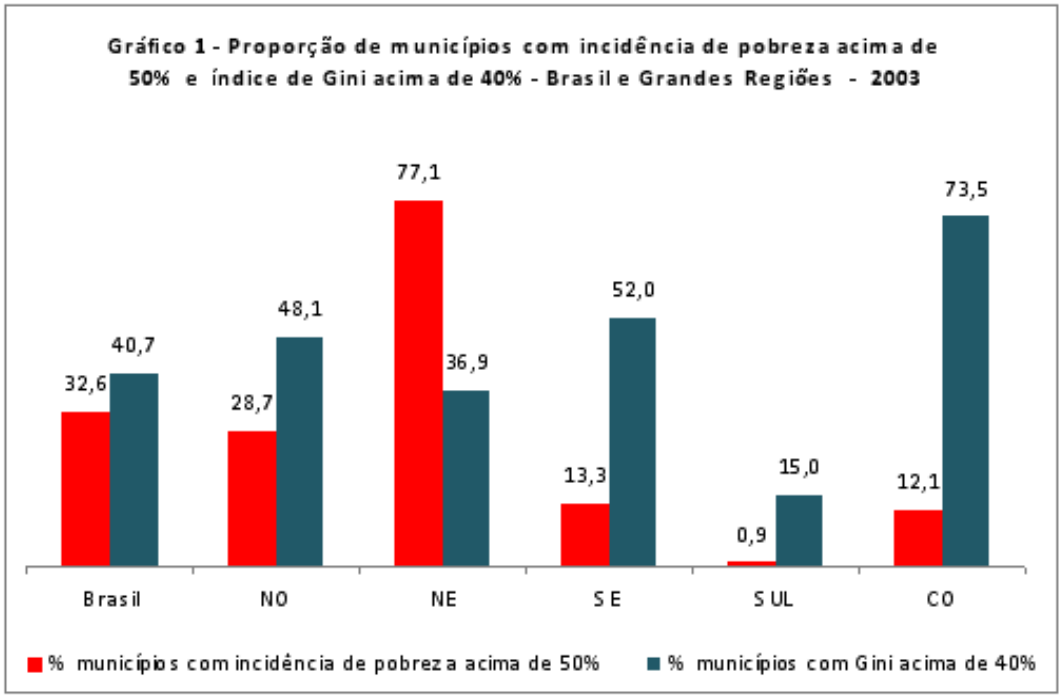
[21] http://www.defensoria.org.br/langs/pesquisas_visualizacao.php?pes_id=151

que mais sofrem com a falta desse serviço. Alerta que, mesmo diante desse quadro, ainda não ocorreu um direcionamento dos investimentos públicos para ampliação desse atendimento na região.

Todas as regiões apresentaram um crescimento percentual maior que a média anual entre 2001 e 2006, apesar de que apenas a região Sudeste conseguiu o feito de ultrapassar os 83% da população com rede geral de esgoto. E isso não parece mudar tão cedo, já que das pessoas que obtiveram melhores condições de esgotamento sanitário entre 2006 e 2007, quase 2,5 milhões são moradores da região Sudeste, onde se têm concentrado os investimentos onerosos com recursos do FGTS e para onde se destinam 38,7% dos recursos do PAC Saneamento22.

Essa desigualdade também se reflete nas estatísticas relacionadas à distribuição de renda. Conforme notícia veiculada no site23 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a respeito do Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003, elaborado pelo Instituto, o Nordeste tinha 77,1% de municípios com mais da metade da sua população vivendo na pobreza, ao passo que na região Sul e Sudeste esse percentual baixa para 0,9% e 13,3%, respectivamente (vide Figura 11).

Figura 11: Índice de Pobreza dos Municípios



Fonte: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1293&id_pagina=1

Tendo em vista que, conforme apontam os especialistas, o nível de pobreza influi diretamente na capacidade de adaptação dos habitantes de uma região aos efeitos das mudanças climáticas, esses índices ressaltam a vulnerabilidade a que se expõe essa população a esses efeitos, aumentando o risco de

[22] Excerto retirado do Comunicado da Presidência nº 13 – Ipea – Saneamento Básico Habitação
[23] http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1293&id_pagina=1

ocorrência de uma fuga em massa da população para os grandes centros urbanos, gerando os chamados refugiados ambientais.

O Caderno 3 Nae – Mudanças Climáticas Impactos, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência, explica que essa vulnerabilidade poderia ter como causa um círculo vicioso: *a pobreza e a falta de escolaridade, entre outros fatores socioeconômicos-culturais, contribuem para que não se enraízem práticas de enfrentamento dos impactos adversos da variabilidade natural climática. A falta de práticas consolidadas contribui então para que os extremos climáticos causem impactos severos e adversos a estas populações, impactos estes que reforçam as condições de pobreza e despreparo*. Em seguida, alerta que, se não houver uma mudança desse quadro, as mudanças climáticas acrescerão mais um importante fator de vulnerabilidade socioambiental para essas populações, que já são tidas como as mais vulneráveis aos desastres naturais.

Não há como se pensar em segurança hídrica sem levar em consideração a necessidade de promover ações de preservação dos mananciais existentes. Para isso, faz-se necessário investir no combate às práticas que resultam na poluição dos cursos d'água. Dessa maneira, torna-se evidente a necessidade de se buscar formas eficientes de favorecer o incremento dos serviços de coleta e tratamento de esgoto no país, e de forma mais específica, no Semiárido brasileiro, região com histórico de períodos críticos de seca, situação que tende a se agravar com o aquecimento global, segundo apontam os cenários das mudanças climáticas.

É consenso entre os especialistas que o saneamento básico é fundamental na promoção da preservação do meio ambiente e da melhor qualidade de vida das populações. Também concordam com o fato de que quanto maior a pobreza da população maior é a vulnerabilidade aos efeitos de um evento extremo decorrente das mudanças climáticas. Assim, evidencia-se, mais uma vez, a urgência que se faz na implementação de políticas orientadas para a promoção do desenvolvimento sustentável no Semiárido com vistas a proporcionar melhoria na convivência dessa população com os prováveis efeitos das variações no clima previstos para essa região.

Boas Práticas

Ainda que não tenha sido apontado um comprometimento específico com os efeitos das mudanças climáticas, a equipe constatou como boa prática na área de esgotamento sanitário, o Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas – PRODES, programa governamental executado pela Agência Nacional de Águas – ANA/MMA, que objetiva promover a despoluição de bacias hidrográficas e, por conseguinte, o cumprimento de um dos objetivos estratégicos do PNRH: 'a melhoria das disponibilidades hídricas superficiais e subterrâneas, em qualidade e quantidade'.

A exemplo de prática adotada em países desenvolvidos, entre eles os Estados Unidos e países da Comunidade Européia, a filosofia desse Programa consiste em conceder estímulo financeiro, na forma de pagamento pelo esgoto tratado a prestadores de serviços de saneamento que investirem na implantação, ampliação ou melhoria operacional de Estações de Tratamento de Esgotos – ETEs.

O PRODES visa, principalemente, reduzir os níveis de poluição dos recursos hídricos no país, por meio do incentivo à implantação de estações de tratamento de esgotos e, com isso, contribuir para a implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, definido pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

A ANA aponta que o custo de implementação dessas estações de tratamento geralmente é alto, o que resulta, muitas vezes, por inviabilizar a implementação dessas ETEs nos municípios de população de baixa renda, pela incapacidade financeira desses usuários para pagar a taxa de uso do serviço e que, com essa modalidade de atuação, tende-se minimizar esse problema. Ressalta que esse Programa tem o condão de reduzir um fator de exclusão social, uma vez que a mesma população que carece de recursos para

pagar pelo tratamento da água, também não tem condições de pagar por assistência médica para remediar as doenças causadas pela ingestão de água de má qualidade, decorrentes da ausência de saneamento básico.

A Agência destaca que essa nova modalidade de investimento visa melhorar a atuação do governo nessa área, tendo em vista que o modelo adotado anteriormente por meio da concessão de subsídios para a construção de obras de saneamento nem sempre teve bons resultados, devido a concepções inadequadas dos projetos e pela implementação de empreendimentos mal dimensionados, resultando em custos elevados, sistemas mal operados ou abandonados em razão da inviabilidade econômica para entrar em operação. Destaca que o foco dessa modalidade de investimento adotada por meio do PRODES deixa de ser a obra, transferindo o enfoque para os resultados alcançados com operação do empreendimento, vez que a liberação dos recursos se dá apenas a partir da conclusão da obra e início da execução das atividades da ETE, sendo que o pagamento é feito em parcelas vinculadas ao cumprimento de metas de abatimento de cargas poluidoras, além da exigência de outros compromissos contratuais.

Conforme ressaltado anteriormente, o despejo de esgotos sem tratamento adequado nos corpos de água ou no solo compromete significativamente a qualidade das águas e, consequentemente, a disponibilidade desse recurso natural para os diversos usos.

Assim, vemos como mérito do PRODES:

a. Economia na implementação da infra-estrutura sanitária, pois o modelo conceitual do 'pagamento por resultado', ao invés do 'pagamento pela obra' contribui para a adequação dos projetos à realidade local e ao escalonamento na construção das estações de tratamento de esgotos e estruturas conexas;

b. Busca contínua pela melhoria operacional das ETEs, pois, ao exigir como condição para a liberação dos recursos financeiros, o cumprimento de metas de eficiência na operação, o PRODES garante a devida atenção com o desempenho operacional das ETEs contratadas;

c. Incentivo à execução de investimentos complementares, pois, o acompanhamento sistemático dos empreendimentos por um Agente Certificador, no caso, a ANA, incentiva à execução de ações para correção de problemas comumente observados na infra-estrutura de esgotamento sanitário, tais como subutilização das redes coletoras, aporte de águas pluviais, entre outros.

Convém destacar que, desde 2003, já se verificam decisões deste Tribunal tratando do assunto saneamento básico, entre elas, merece citar:

i) Auditoria de Natureza Operacional no Programa Saneamento Básico que procurou examinar a sustentabilidade dos sistemas de saneamento implantados, com a avaliação do impacto do programa em alguns indicadores de saúde, constatando impropriedades de ordem gerencial e operacional.

Identificação	Relator/ Signatário	Resumo
Acórdão 309/2003 – Plenário	Marcos Vinicios Vilaça	Auditoria Operacional. Fundação Nacional de Saúde. Programa Saneamento Básico. Análise do cumprimento dos critérios de elegibilidade e prioridade para a celebração de convênios. Exame da sustentabilidade dos sistemas de saneamento implantados. Avaliação do impacto do programa em alguns indicadores de saúde. Impropriedades de ordem gerencial e operacional.
Acórdão 297/2006 – Plenário	Marcos Vinicios Vilaça	Monitoramento. Verificação do atendimento das recomendações constantes do Acórdão nº 309/2003-Plenário. Aumento no percentual de recomendações total

		ou parcialmente atendidas. Recomendações. Determinações. Ciência aos interessados. Arquivamento.

Entre as determinações prolatadas no mencionado Acórdão, importa transcrever:

‘9.1 – recomendar à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) que:
(...)
9.1.10 – opte, sempre que possível, pela concepção de sistemas integrados, prevendo desde a captação da água até o tratamento dos esgotos, de maneira a minimizar os impactos ambientais decorrentes da ausência de tratamento de efluentes;
9.1.11 – exija que os convenentes insiram na estratégia de funcionamento, a qual deve estar inserida no Termo de Sustentabilidade, a destinação dos efluentes no caso de convênios que tenham como objeto sistemas de abastecimento d’água;
(...)
9.1.18 – acompanhe a evolução de indicadores de mortalidade e morbidade, principalmente as taxas de internação hospitalar por doença diarréica aguda em menores de cinco anos e por esquistossomose em áreas endêmicas, com vistas a mensurar o impacto das ações do Programa Saneamento Básico nos indicadores de saúde, conforme prevê a Portaria no 01/2002, que atribui ao Centro Nacional de Epidemiologia da Funasa a avaliação anual dos indicadores de impacto estabelecidos para cada uma das ações, nos municípios beneficiados;
(...)
9.2 – recomendar à Fundação Nacional de Saúde e à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano que desenvolvam, em articulação com os demais órgãos federais executores de ações de saneamento, sistema informatizado integrado que contemple informações de saneamento em bases municipais e permita acesso a órgãos públicos interessados e a entidades de pesquisa’;
(...)

II) Auditoria de Natureza Operacional conduzida pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog, em ação relativa ao Programa Resíduos Sólidos Urbanos, de responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde – Funasa.

Identificação	Relator/ Signatário	Resumo
Acórdão 2067/2008 – Plenário	Ubiratan Aguiar	Auditoria de natureza operacional. Programa resíduos sólidos urbanos. Detecção de falhas. Determinações e recomendações

Entre as determinações prolatadas, vale destacar:Parte inferior do formulário

‘9.2. recomendar à Funasa, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:
9.2.1. implemente mecanismo que obrigue os municípios a informarem sobre o adequado funcionamento dos objetos implantados com recursos federais repassados por meio de convênios financiados pela Ação 11KO, utilizando, por exemplo, cláusula convenial, como a da aplicada pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA, na qual consta a obrigatoriedade de os municípios encaminharem,

por cinco anos após a aprovação da prestação de contas, relatórios técnicos e fotográficos, ambos aprovados pelos conselhos municipais de saúde e meio ambiente, quando for o caso, comprovando a adequada e efetiva operação dos projetos;

9.2.2. identifique e divulgue para os municípios, utilizando, inclusive, a página da Funasa na internet, os casos bem sucedidos de consórcios para o gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil e as boas práticas na execução da Ação 11KO;

(...)

9.4. recomendar à Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio ambiente – MMA e à Fundação Nacional de Saúde, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que orientem os órgãos estaduais de Meio Ambiente a implementar trabalho integrado com as coordenações regionais da Funasa, com o objetivo de instituir canais de comunicação com o fim de viabilizar a troca de informações sobre fiscalizações de aterros sanitários implementados com recursos da Ação 11KO, em especial no que tange à avaliação e monitoramento da qualidade da água dos lençóis freáticos, bem como outros existentes que se julgue adequados';

(...)

No que se refere à legislação correlata ao assunto, o inciso IX do artigo 23 da Constituição Federal determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Por sua vez, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que trata da Política Federal de Saneamento Básico, estabelece, no seu art. 48, entre as diretrizes a serem obervadas na implementação dessa Política, as seguintes:

I – prioridade para as ações que promovam a **eqüidade social** e territorial no acesso ao **saneamento básico** (grifo nosso);

II – aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia;

III – estímulo ao estabelecimento de adequada regulação dos serviços;

IV – utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico;

V – melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública;

VI – colaboração para o desenvolvimento urbano e regional;

(...)

XI – **estímulo à implementação de infra-estruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados** (grifamos).

(...)

Cabe apontar que o art. 49 dessa mesma Lei traça os objetivos da Política Federal de Saneamento Básico, entre os quais, citamos:

I – contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;

(...)

VIII – promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, **estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes**, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais (grifamos);

(...)

X – minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde.

(...)

A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, traz, no art. 27, entre as competências do Ministério das Cidades, os seguintes assuntos:

(...)

b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;

c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;

d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;

e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;

f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento;

Por sua vez, o Decreto nº 4.727, de 9 de Junho de 2003, que aprova o Estatuto da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, dispõe, no item III do seu artigo 2º, que compete à Fundação fomentar soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças.

Verifica-se assim que a intenção do legislador aponta para o favorecimento de uma melhoria na implementação dos serviços de saneamento básico a fim de atingir um maior número de municípios beneficiados por esses serviços.

No entanto, conforme aqui relatado, o alcance desse objetivo ainda depende de muito empenho da administração pública com vistas ampliar essas ações. Nesse sentido, propõe-se, com fulcro na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e no Decreto nº 4.727, de 9 de Junho de 2003, seja **recomendado** ao Ministério das Cidades e à Fundação Nacional de Saúde – FUNASA que**:**

a) avalie a forma de ampliar o auxílio técnico-operacional às Prefeituras, com vistas a suprir a falta de capacidade técnica para elaboração e operação de projetos de coleta e tratamento de esgoto e de gestão de resíduos sólidos, para assim incrementar a prestação desses serviços nos municípios, de forma especial, nos municípios do Semiárido brasileiro, com vistas a favorecer o fornecimento de água de boa qualidade para essa população;

b) estimule a implementação de infra-estrutura e serviços relacionados às ações de saneamento básico, mediante mecanismos de cooperação entre os entes federados, priorizando, na medida do possível, as ações que promovam a eqüidade social e territorial no acesso ao saneamento básico.

Benefícios Esperados

a) Incremento na celebração dos contratos que visam implementação de ações de saneamento;

b) Melhoria na gestão das políticas de saneamento, contribuindo para o favorecimento da segurança hídrica no Semiárido;

c) Redução e controle de doenças (diarréias, cólera, dengue, febre amarela, hepatites, conjuntivites, poliomielite, escabioses, leptospirose, toxoplasmose, leishmaniose, cisticercose, salmonelose, teníase, febre tifóide, esquistossomose e malária) pelo fornecimento contínuo de água de boa qualidade para o consumo humano, bem como, pela coleta regular, acondicionamento e destino final bem equacionado dos resíduos sólidos; e

d) Menor impacto nos gastos públicos em serviços de saúde, devido à redução na ocorrência de doenças contraídas pelo consumo de água imprópria para o consumo humano.

Conclusão da Questão

Debates, propostas e ações relacionados à desertificação, à segurança hídrica e às mudanças climáticas têm sido realizados por importantes atores, considerando praticamente as mesmas diretrizes de preservação, recomposição ambiental e organização social, como meios de adaptação do homem às características comuns à região do Semiárido brasileiro.

Manifestações nesse sentido são verificadas em documentos atuais que já consideram as mudanças climáticas como fator importante a ser considerado na tomada de decisões. São exemplos de alguns deles: Plano Diretor 2008–2011 do INSA – Instituto Nacional do Semiárido/MCT – *Prioridades Estratégicas*; V Plano Diretor da Embrapa – 2008-2011-2023/MA; Potencialidades da Água de Chuva no Semiárido Brasileiro-Editores Técnicos com apoio da Embrapa/CNPq/CT-Hidro – 2007; Manual de Capacitação – Mudança Climática e Projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo/CNI/CGEE/MCT 2008; Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos efeitos da Seca – PAN-Brasil/SRH/MMA – 2006; Atlas das Áreas Susceptíveis à Desertificação do Brasil/UFPB/MMA – 2007; Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação.

A cartilha do PAN-Brasil/MMA destaca o capítulo XII, da Agenda 21, da Rio-92, onde aponta que se deve dar prioridade a medidas preventivas para as terras degradadas nos ecossistemas secos. Também expõe que ‘é essencial a participação das comunidades locais, organizações, governos nacionais, ONGs e organizações nacionais e regionais’. Segundo o PAN-Brasil, os meios de combater a desertificação consiste de: redução da pobreza e da desigualdade social; ampliação sustentável da capacidade produtiva; conservação, preservação e manejo sustentável dos recursos naturais; gestão democrática e fortalecimento institucional.

A grande vantagem dessa estratégia consiste nas conseqüências positivas geradas pela implantação de projetos ou ações apropriados às comunidades difusas, em que a participação dos beneficiários na implantação, operação e manutenção dos equipamentos são elementos indispensáveis para o sucesso dos empreendimentos. A conscientização, a formação e a mobilização da mão-de-obra local para atender a demanda de obras e serviços que começam a surgir fazem parte do processo de transformação de uma região desprotegida e fragilizada para uma região viável, com uma população organizada e produtiva. O êxodo rural, assim, passa a ser um fenômeno inversamente proporcional ao nível de organização e consciência das comunidades.

De certa forma, essa nova orientação realinha a atuação do Estado frente a uma dívida histórica para com a região Nordeste, pois, além de buscar cumprir com os objetivos fundamentais do Art. 3º da Constituição Federal, tende a atender aos Princípios a Agenda 21, e, ainda, adere às recomendações traçadas no 4º Relatório IPCC.

A importância do tema Mudanças Climáticas sobre o Semiárido brasileiro deve-se, dentre outros motivos, à grande extensão territorial; à rica biodiversidade da região; ao número expressivo de habitantes e à sua diversidade cultural; às suas potencialidades econômicas; à estratégica busca da segurança hídrica e energética para a região e para o país, tendo em vista a influência que os efeitos dessa variável podem exercer sobre esses fatores.

Dessa maneira, tornou-se imprescindível a articulação e interação dos diversos setores do governo e da sociedade civil organizada para, juntos, executarem os programas e ações de governo objetivando o planejamento e implementação de políticas públicas com vistas a promover a adaptação do Semiárido aos impactos das mudanças climáticas, a fim de garantir a segurança hídrica na região.

Questão 3 – Frente aos estudos disponíveis e a serem disponibilizados pelos órgãos centrais, as instituições estão preparadas para incorporar, em seus respectivos planos de ação, as diretrizes apontadas?

Essa questão tinha como objetivo avaliar se os órgãos responsáveis pela gestão dos recursos hídricos nos estados que compõem o Semiárido brasileiro estariam estruturados para incrementar as políticas locais, caso fossem demandados, tendo em vista as possíveis adaptações que serão exigidas para atender às exigências decorrentes dos efeitos das alterações do clima.

O questionário, às fls.18, foi encaminhado por esta equipe de auditoria a instituições estaduais de gestão de recursos hídricos nos estados do Nordeste brasileiro. Enviou-se, também, como documento anexo, um texto em que explanava que a pesquisa estava vinculada à realização de auditoria, por este Tribunal de Contas, para avaliar as ações governamentais dirigidas à segurança hídrica no Semiárido brasileiro, levando em consideração os cenários das mudanças climáticas, e tendo por objetivo identificar pontos fortes e oportunidades de melhoria existentes, visando contribuir para o aperfeiçoamento das ações públicas neste setor.

O que se pretendia, com a citada consulta era coletar dados sobre o funcionamento e o papel de cada órgão envolvido nas ações relativas ao fornecimento de água na região, de maneira especial, no Semiárido, tendo em vista os cenários de mudanças climáticas que apontam para o incremento da carência desse recurso nas regiões semiáridas, bem assim, captar as opiniões sobre o desempenho e as dificuldades desses órgãos na implementação de políticas públicas nessa área de atuação.

O questionário consistia basicamente no requerimento das seguintes informações:

a) Existe, no âmbito do órgão, alguma avaliação acerca dos impactos e riscos para a segurança hídrica do Semiárido do seu Estado tendo em vista as possíveis alterações do clima decorrentes das mudanças climáticas?

b) As informações coletadas ou existentes são utilizadas como subsídio para a formulação de políticas regionais de adaptação para a região com vistas a minimizar os possíveis impactos decorrentes das mudanças climáticas?

c) Você tem ciência de algum inventário realizado pelo governo estadual acerca dos possíveis impactos que as alterações do clima decorrente do aquecimento global têm produzido no Semiárido, em especial no que se refere à garantia de recursos hídricos?

d) Você tem ciência da existência de políticas, estratégias ou planos regionais destinados à apresentação de soluções para garantir a segurança hídrica no Semiárido deste Estado, levando em conta os possíveis cenários decorrentes das mudanças climáticas?

e) Você tem ciência de alguma ação do governo federal direcionada para a segurança hídrica das populações do Semiárido que considere um possível cenário de alterações do clima decorrentes das mudanças climáticas?

f) Você entende ser relevante considerar os cenários decorrentes das mudanças climáticas no desenho de políticas públicas para o Semiárido?

g) Considerando que os órgãos centrais disponibilizem estudos sugerindo a adoção de medidas com vistas a minimizar os efeitos dos possíveis impactos decorrentes das mudanças climáticas, a sua instituição estaria preparada para incorporar, em seus respectivos planos de ação, as diretrizes apontadas?

Antes de encaminhar os formulários aos diversos estados, escolheram-se as unidades da federação da Bahia, Ceará e Piauí para realizar a pesquisa, de forma piloto, uma vez que a equipe de auditoria dispunha de membros residentes nesses estados, o que facilitou o contato direto com gestores locais, entregando o mencionado formulário e solicitando o posterior envio das respostas, por meio de e-mail, à coordenadora da equipe de auditoria.

Em seguida, procedeu-se a remessa aos demais estados da região, via correio eletrônico, solicitando que as respostas fossem encaminhadas também por esse mesmo meio de comunicação. Porém, mesmo depois de várias tentativas, não se logrou obter as respostas dos gestores dos órgãos de meio ambiente dos demais estados.

Diante dessa situação, optou-se por utilizar-se da metodologia de estudo de caso, tomando por base as respostas enviadas pelos estados do Bahia, Ceará e Piauí.

Dessa forma, apresentam-se, na sequência, as informações obtidas desses estados, coletadas por meio do mencionado Questionário. Com vistas a facilitar a análise por estado, apresentaremos as informações classificadas por unidade da federação e por item requerido no formulário de consulta.

Quanto à **Bahia**:

Segundo o assessor da Presidência da Companhia de Engenharia Ambiental da Bahia – CERB a estrutura que responde pela questão dos recursos hídricos no estado está composta pelo Instituto de Gestão das Águas – INGÁ, Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR e pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento – EMBASA, conforme documento às fls. 66/67.

I. Avaliação acerca dos impactos e riscos para a segurança hídrica do Semiárido

O assessor aponta o Plano Estadual de Recursos Hídricos e o Atlas Nordeste como exemplo de documentos onde estaria registrada tal avaliação. No entanto, destaca que não pode assegurar se as estimativas adotadas na elaboração do Plano levaram em consideração os prováveis efeitos das mudanças climáticas nos recursos hídricos do estado.

II. Utilização das informações coletadas ou existentes como subsídio para formulação de políticas regionais de adaptação

O representante da CERB declara utilizar-se das informações coletadas ou existentes sobre mudanças climáticas como subsídio para a formulação de políticas regionais de adaptação para a região com vistas a minimizar os possíveis impactos decorrentes dessas mudanças, citando, a título de exemplo de políticas regionais de adaptação às mudanças climáticas na Bahia, o Programa Água para Todos, que, segundo o mesmo gestor, ampliará a cobertura em abastecimento de água no meio rural de 30,4% para 51,2% e de 94,7% para 98% no meio urbano, por meio da construção de barragens e cisternas.

III. Ciência sobre inventário realizado pelo governo estadual acerca dos possíveis impactos que as alterações do clima, decorrente do aquecimento global, têm produzido no Semiárido

Neste item, o representante da CERB afirma desconhecer qualquer inventário realizado pelo governo estadual no sentido de avaliar o grau de interferência na disponibilidade hídrica do Semiárido, causada pelos impactos decorrentes das alterações do clima motivadas pelo aquecimento global.

IV. Ciência da existência de políticas estratégias ou planos regionais ou planos regionais destinados à apresentação de soluções para garantir a segurança hídrica no Semiárido

O representante da CERB responde afirmativamente e cita o Atlas Nordeste e o Programa de Recuperação da Bacia do Rio São Francisco como sendo os documentos em que estas políticas estariam registradas.

V. Ciência de ação federal direcionada para a segurança hídrica das populações do Semiárido que considere um possível cenário de alterações do clima decorrentes das mudanças climáticas

A resposta do gestor da CERB é afirmativa, apontando os programas Construção de 1 milhão de Cisternas e Água Doce, como políticas do governo federal que atenderiam tais necessidades.

VI. Sobre a relevância de se considerar os cenários das mudanças climáticas no desenho de políticas públicas para o Semiárido

Para o assessor da CERB é relevante considerar os cenários decorrentes das mudanças climáticas no desenho de políticas públicas para o Semiárido, destacando que o conhecimento desses cenários permitirá um melhor direcionamento na aplicação de tecnologias e recursos nos programas destinados à região.

VII. Preparo da instituição para incorporar, no respectivo Plano de Ação, diretrizes apontadas pelo órgão central para atender a necessidades decorrentes dos efeitos das mudanças climáticas

Por fim, o representante da CERB afirma que, caso os órgãos centrais disponibilizem estudos sugerindo a adoção de medidas com vistas a minimizar os efeitos dos impactos decorrentes das mudanças climáticas, sua instituição estaria preparada para incorporar, em seus respectivos planos de ação, as diretrizes apontadas para efetuar esses ajustes.

Dessa forma, extrai-se das respostas do questionário preenchido pelo representante da CERB, no Estado da Bahia, que ainda não existe, no âmbito desse órgão qualquer avaliação acerca dos impactos e riscos para a segurança hídrica do Semiárido tendo em vista as possíveis alterações do clima decorrentes das mudanças climáticas, vez que o estudo apontado como provável exemplo pelo gestor, o Atlas Nordeste, não levou em consideração essa variável, conforme já apontado neste Relatório.

Esse Atlas, apesar de apresentar propostas de soluções que podem contribuir para garantir a segurança hídrica no Semiárido daquele Estado, deixou de considerar os possíveis cenários decorrentes das mudanças climáticas quando das avaliações realizadas para definição da demanda por recursos hídricos no período estimado no mencionado estudo. Assim embora o gestor da CERB afirme conhecer políticas, estratégias ou planos regionais destinados à apresentação de soluções para garantir a segurança hídrica no Semiárido, verificou-se que, no planejamento de tais ações, não se considerou os possíveis cenários decorrentes das mudanças climáticas previstos para o Semiárido.

Entretanto, o gestor baiano afirma ser relevante que se tome em consideração os cenários das mudanças climáticas no desenho de políticas públicas para o Semiárido. Espera-se, pois, doravante se comece a efetivamente incorporar tal variável no planejamento das futuras ações do mencionado órgão estadual, bem assim, que se analise a necessidade de reavaliar as ações em curso, a fim de estimar a interferência do fator mudanças do clima nessas políticas.

Quanto ao **Ceará**:

No Estado do Ceará, coube à Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos – FUNCEME, apresentar as informações requeridas pela equipe de auditoria. Porém, além da FUNCEME, são órgãos Estaduais parceiros na gestão de recursos hídricos naquele Estado a Secretaria dos Recursos Hídricos **–** SRH; a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH; a Superintendência de Obras Hidráulicas – SOHIDRA; e a Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE, vide fls.68/70.

Assim, seguem as respostas enviadas pela mencionada Fundação:

I. Avaliação acerca dos impactos e riscos para a segurança hídrica do Semiárido

A Presidência da FUNCEME nega a existência, no âmbito dos órgãos de gestão de recursos hídricos estadual, de qualquer avaliação acerca dos impactos e riscos para a segurança hídrica do Semiárido do Ceará, tendo em vista as possíveis alterações do clima decorrentes das mudanças climáticas.

II. Utilização das informações coletadas ou existentes como subsídio para formulação de políticas regionais de adaptação

O gestor declarou que os órgãos estaduais de recursos hídricos não fazem uso de informações coletadas ou existentes sobre mudanças climáticas como subsídio para a formulação de políticas regionais de adaptação para a região.

III. Ciência sobre inventário realizado pelo governo estadual acerca dos possíveis impactos que as alterações do clima, decorrente do aquecimento global, têm produzido no Semiárido

O Presidente da Funceme respondeu não ter ciência de inventário realizado pelo governo estadual acerca dos possíveis impactos que as alterações do clima decorrente do aquecimento global têm produzido no Semiárido, entretanto aponta a criação do Fórum Cearense de Mudanças Climáticas, a quem, entre suas atribuições, compete promover a estruturação de grupos de trabalhos para realização de inventário de impactos nos mais diversos setores, que teriam o condão de subsidiar a elaboração de políticas públicas regionais de adaptação e mitigação.

IV. Ciência da existência de políticas estratégias ou planos regionais ou planos regionais destinados à apresentação de soluções para garantir a segurança hídrica no Semiárido

O gestor alega não ter conhecimento da existência de políticas, estratégias ou planos regionais destinados à apresentação de soluções para garantir a segurança hídrica no Semiárido do Estado do Ceará, que levem em conta os possíveis cenários decorrentes das mudanças climáticas. Aponta, entretanto, a existência de políticas públicas nas mais diversas secretarias do Estado que têm como fim promover a adaptação à variabilidade climática da região e ressalta que tais medidas podem ser encaradas como forma de se promover a adaptação às mudanças do clima. Deixa, no entanto, de apontar quais seriam essas políticas, alegando que esse levantamento requereria tempo considerável.

V. Ciência de ação federal direcionada para a segurança hídrica das populações do Semiárido que considere um possível cenário de alterações do clima decorrentes das mudanças climáticas

O presidente da FUNCEME afirma não ter ciência de ação do governo federal nesse sentido.

VI. Sobre a relevância de se considerar os cenários das mudanças climáticas no desenho de políticas públicas para o Semiárido

O gestor da FUNCEME destaca que, mesmo ainda apresentado um elevado grau de incerteza, considera ser relevante considerar os resultados dos estudos que tratam das mudanças climáticas no desenho de políticas públicas para o Semiárido daquele estado, tendo em vista que o conhecimento desses cenários propiciará ao governo local a aplicação mais eficaz de recursos nas políticas direcionadas à região.

Acrescenta que uma avaliação das mudanças climáticas a nível regional é de grande relevância para a atuação governamental no sentido de se implementar medidas de mitigação ou adaptação que beneficiarão os mais diversos segmentos da sociedade e afirma que a falta dessa avaliação, em nível local, inviabiliza a adoção de qualquer medida nesse sentido. Alerta que tais ações vão desde o planejamento do uso e ocupação do solo, investimentos em espécies de cultivo que sejam mais ou menos resistentes à temperatura e escassez hídrica, passando por possíveis mudanças de gestão da água, e até mesmo reavaliação dos planos de aumento de disponibilidade hídrica, que incluem investimentos vultosos em infra-estrutura

VII. Preparo da instituição para incorporar, no respectivo Plano de Ação, diretrizes apontadas pelo órgão central para atender a necessidades decorrentes dos efeitos das mudanças climáticas

Para o gestor da FUNCEME, caso haja necessidade de reformulação dos Planos de Ação com vistas a contemplar diretrizes dos órgãos centrais, os órgãos estaduais estariam aptos para implementarem as adaptações que se fizerem necessárias. Salienta, porém, que a realização, de forma adequada, de estudos dessa magnitude exigirá aporte financeiro para o financiamento de diversas atividades de pesquisa e

contratação de especialistas, a fim de que os resultados obtidos com tais estudos apresentem qualidade científica de nível internacional.

Desse modo, de acordo com as informações coletadas no Estado do Ceará, os órgãos encarregados da implementação de políticas públicas estaduais referentes à gestão dos recursos hídricos, ainda não incorporaram no planejamento das políticas locais a variável mudanças climáticas. No entanto, segundo o Presidente da FUNCEME, as instituições de recursos hídricos estaduais daquele Estado estariam preparadas para incorporar, em seus respectivos planos de ação diretrizes, por ventura apontadas pelos órgãos federais, sugerindo a adoção de medidas com vistas a minimizar os efeitos dos possíveis impactos decorrentes das mudanças climáticas.

Quanto ao **Piauí**:

Segundo os gestores entrevistados no Estado, são órgãos estaduais parceiros na gestão de recursos hídricos no Piauí a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMAR; a Secretaria de Infra-estrutura – SEINFRA; o Instituto de Desenvolvimento do Piauí – IDEPI e a Águas e Esgotos do Piauí S.A. – AGESPISA, o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, os Comitês de Bacia Hidrográfica e demais órgãos públicos estaduais e municipais, cujas competências estejam relacionadas com a gestão de recursos hídricos, de acordo com documentos às fls.71/77.

Desse Estado, obteve-se reposta de três gestores, sendo um o Secretário do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, o Superintendente de Obras e Serviços da Secretaria de Infraestrutura – SEINFRA e o Gerente de Projetos do Instituto de Desenvolvimento do Piauí – IDEPI.

I. Avaliação acerca dos impactos e riscos para a segurança hídrica do Semiárido

Os três gerentes no Piauí foram unânimes em atestar a inexistência, no âmbito daquele Estado, de qualquer avaliação acerca dos impactos e riscos para a segurança hídrica do Semiárido do Piauí, tendo em vista os possíveis efeitos das mudanças climáticas previstos para esse setor.

II. Utilização das informações coletadas ou existentes como subsídio para formulação de políticas regionais de adaptação

Nesta questão, apenas o representante do IDEPI declara a intenção de levar em consideração os efeitos das mudanças do clima nos projetos de interligação entre bacias e na elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos, informando que essas ações estavam em fase de licitação pela SEMAR.

III. Ciência sobre inventário realizado pelo governo estadual acerca dos possíveis impactos que as alterações do clima, decorrente do aquecimento global, têm produzido no Semiárido

Mais uma vez, os gestores entrevistados no Piauí responderam não ter conhecimento de qualquer inventário realizado, no âmbito daquele Estado, no sentido de avaliar os possíveis impactos que as alterações do clima decorrente do aquecimento global poderão produzir no Semiárido, tendo em vista à promoção da garantia hídrica na região.

IV. Ciência da existência de políticas estratégias ou planos regionais ou planos regionais destinados à apresentação de soluções para garantir a segurança hídrica no Semiárido.

Da mesma maneira que nas questões anteriores, o representante da SEMAR e o Gerente de Projetos do IDEPI, afirmam não ter ciência de políticas, estratégias ou planos regionais direcionados para a segurança hídrica das populações do Semiárido no Piauí que considere cenários decorrentes das mudanças climáticas. Ao passo que, o Superintendente da SEINFRA afirma ter ciência da existência de políticas públicas estaduais nesse sentido, apontando, como exemplo, a realização de estudos na área de recursos hídricos e clima pela Secretaria de Meio Ambiente daquele Estado. Entretanto, o Secretário da SEMAR informa que a contemplação dessa variável somente ocorrerá na elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos, que estaria em desenvolvimento.

V. Ciência de ação federal direcionada para a segurança hídrica das populações do Semiárido que considere um possível cenário de alterações do clima decorrentes das mudanças climáticas

Novamente**,** em todas as respostas, os gestores dos órgãos ambientais entrevistados naquele Estado afirmaram não ter ciência de qualquer ação do governo federal direcionada para a segurança hídrica das populações do Semiárido que leve em consideração os possíveis efeitos das alterações do clima no Semiárido, em especial, na disponibilidade hídrica da região.

VI. Sobre a relevância de se considerar os cenários das mudanças climáticas no desenho de políticas públicas para o Semiárido

Os três gerentes no Estado são unânimes em reconhecer a importância de se considerar, nos desenho das políticas públicas para o Semiárido, os cenários decorrentes das mudanças climáticas, tendo em vista que a região já enfrenta frequentes temporadas de seca, trazendo grandes transtornos à população e que, com a alteração do clima, esse fenômeno tende a se agravar, podendo influenciar fortemente nas políticas públicas elaboradas para o Semiárido.

VII. Preparo da instituição para incorporar, no respectivo Plano de Ação, diretrizes apontadas pelo órgão central para atender a necessidades decorrentes dos efeitos das mudanças climáticas

Por fim, ao serem questionados sobre a capacidade de adaptação dos Planos de Ação dos órgãos estaduais a possíveis diretrizes dadas pelos órgãos centrais, em vista da disponibilização de estudos sugerindo a adoção de medidas com vistas a minimizar os efeitos dos possíveis impactos decorrentes das mudanças climáticas, os três gerentes, no Piauí, são uníssonos em acreditar que suas instituições estariam preparadas para incorporar, em seus respectivos planos de ação, as diretivas por ventura apontadas.

Dessa maneira, da análise das respostas obtidas no Estado do Piauí, pode-se inferir que não existe, no âmbito dos órgãos daquele Estado, nenhuma avaliação acerca dos impactos e riscos para a segurança hídrica do Semiárido do Piauí, tendo em vista as possíveis alterações do clima decorrentes das mudanças climáticas. Isso fica evidente com a declaração dos principais gestores na área ambiental do Estado de que desconhecem qualquer inventário realizado pelo governo estadual acerca dos possíveis impactos que as alterações do clima poderão exercer sobre o Semiárido, mais especificamente, sobre os recursos hídricos dessa região.

Por isso mesmo, em decorrência dessa falta de avaliação, quando da elaboração das políticas regionais, os gestores não levam em consideração os possíveis impactos decorrentes das mudanças climáticas, salvo o caso do projeto de interligação de bacias do Piauí e do Plano Estadual de Recursos Hídricos, que o gestor do IDEPI declara a intenção de considerar essa variável na elaboração dos planos dessas ações.

Porém, apesar da falta de avaliação quanto aos impactos das mudanças climáticas, é patente a consciência dos atores ligados aos recursos hídricos no estado do Piauí sobre a relevância de se considerar os cenários decorrentes desse fenômeno no desenho de políticas públicas para o Semiárido. Observa-se, ainda, pelas respostas desses gestores, a disposição em promover a adaptação dos Planos de Ação das unidades sob sua gestão, a fim de contemplar a variável mudanças climáticas na elaboração das políticas regionais destinadas ao Semiárido, uma vez que todos eles consideraram ser de grande relevância ter em conta os efeitos da mudança do clima quando do planejamento das políticas públicas.

Boas Práticas

Vale destacar, que mesmo diante da afirmação do gestor do Estado do Ceará de que os gerentes dos órgãos estaduais de recursos hídricos ainda não levam em consideração, no planejamento das políticas locais, a variável mudanças climáticas, verificou-se que as políticas estaduais para implementação das ações destinadas à segurança hídrica têm alcançado bons resultados.

Esse diferencial pode estar vinculado à forma de estruturação organizacional dos órgãos de gestão dos recursos hídricos do Ceará, formada em especial pela Secretaria dos Recursos Hídricos – SRH, pela Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos – COGERH, pela Superintendência de Obras Hidráulicas – SOHIDRA e pela Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos – FUNCEME, que vencendo descontinuidades políticas estaduais e demais adversidades de um país com vasta extensão territorial e com desenvolvimento econômico em formação, aparece no contexto do Semiárido brasileiro como arcabouço administrativo de destaque em relação aos estados visitados, pela exitosa atuação na gestão dos recursos hídricos, tendo sido o pioneiro a adotar o sistema de cobrança pelo uso da água24.

Constatou-se, nessa estrutura administrativa, o importante papel que vem sendo desenvolvido pela FUNCEME. Segundo o Presidente da FUNCEME, a fundação atua em quatro grandes áreas-fins, sendo elas: Meteorologia, Monitoramento, Recursos Ambientais e Recursos Hídricos. Assim, a instituição produz estudos e projetos que subsidiam o planejamento das políticas estaduais, em especial, as que visam à distribuição e gestão de recursos hídricos, ao desenvolvimento rural e agrário e ao combate à degradação ambiental. Além disso, a fundação também fornece informações a entidades da iniciativa privada que necessitem de suporte sobre clima, hidrologia e meio ambiente.

Dentre as várias ações desenvolvidas pela Fundação, destacamos quatro, a seguir, tendo em vista essas ações apresentarem as características apontadas pelos especialistas como atuações que podem contribuir para a promoção da adaptação do Semiárido aos possíveis efeitos das mudanças climáticas:

PRODHAM

Projeto de Preservação e Recuperação Hidro-Ambiental – PRODHAM, financiado pelo Banco Mundial e implementado pela SRH/CE em parceria com a FUNCEME. Visa, em especial, conferir condições técnicas e financeiras às comunidades locais para melhor administrar seus recursos naturais, através de medidas simples, inovadoras e adequados à realidade do Semiárido cearense. Programa já citado como exemplo de boas práticas neste relatório.

Projeto Aluvião

Trata-se de um projeto com o objetivo de mapear e avaliar o potencial hídrico subterrâneo dos aluviões, na região nordeste do Estado do Ceará. Segundo os gestores, a finalidade principal do projeto é a otimização dos processos de determinação das disponibilidades hídricas em zonas do Semiárido do Ceará, sendo que esse mapeamento é feito utilizando-se de Técnicas de Sensoriamento Remoto.

Projeto MAPAAR

Projeto realizado em parceria com Ministério da Ciência e Tecnologia -MCT e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico –CNP, desenvolvido por meio do uso de imagens de satélite para mapeamento e avaliação do potencial hidrológico dos pequenos aqüíferos aluviais em escala regional. Trata-se de uma ação em andamento e está sendo desenvolvida na parte central do Estado do Ceará, com concentração das atividades na bacia hidrográfica da barragem do Banabuiú, cuja extensão espacial foi considerada suficiente para abranger a diversidade geomorfológica da área cristalina do Semiárido brasileiro.

Tem como foco principal desenvolver e avaliar metodologias de mapeamento dos pequenos aqüíferos aluviais, visando atender as necessidades das áreas rurais semiáridas, tendo como um dos desafios garantir a perenidade do abastecimento da população rural dispersa, para assegurar a ocupação e o desenvolvimento do território rural e suprir as necessidades hídricas humana e animal nessa região.

Sistema de Informações Meteorológicas para Irrigação no Ceará – SIMIC

[24] Fonte: Cobrança pelo uso da Água : “experiência internacional e nacional - Viviane Amaral Gurgel – Doutouranda do CDS/UNB

Trata-se de um programa, disponibilizado na página da FUNCEME, que visa promover o uso racional da água na agricultura irrigada e reduzir o desperdício, incentivando a utilização de sistemas de produção agrícola que possibilitem uma maior produtividade agrícola por unidade de área e de água utilizada.

A consulta pode ser feita, *on line*, por meio da escolha de critérios pré-determinados no Sistema, que trará como resposta orientações sobre a lâmina bruta de irrigação e/ou tempo de irrigação a ser aplicada na área consultada, de forma a melhorar a eficácia do uso dos recursos hídricos.

Infere-se que esse diferencial apresentado pela FUNCEME é resultado de investimento na formação criteriosa dos técnicos, pois contam com um quadro de pessoal com alto padrão de formação na área de atuação. Além da aplicação em corpo técnico, a Fundação recorre à celebração de acordos, com vistas a angariar fundos para atender ao aspecto financeiro, dois importantes fatores na obtenção de resultados em qualquer tipo de entidade.

A implementação dos projetos mencionados, bem assim, de uma variedade de outras ações identificadas no Estado do Ceará, coloca esse estado em posição de vantagem em um cenário de mudanças climáticas. Pois, embora essas ações estejam ainda direcionadas a atender à carência de água da região em decorrência das variabilidades climáticas, certamente servirão de base para uma rápida adoção de medidas com vistas a minimizar os possíveis efeitos dos impactos decorrentes das mudanças climáticas.

Conclusão da Questão

Após a análise das respostas dos gestores estaduais tomados aqui como estudo de caso, sendo eles dos Estados da Bahia, Ceará e Piauí, pode-se concluir que órgãos encarregados da gestão de recursos hídricos no Semiárido brasileiro, ainda não dispõem de nenhuma avaliação acerca dos possíveis impactos a que estão sujeitas as políticas públicas de fornecimento de água na região, tendo em vistas os cenários das mudanças climáticas.

Em decorrência disso, de forma semelhante aos órgãos de gestão desses recursos, em âmbito federal, as instituições públicas estaduais também não consideram os efeitos das mudanças climáticas no planejamento dessas políticas elaboradas para a promoção do fornecimento de água nesses estados.

Cabe ressaltar, entretanto, que todos os gestores entrevistados afirmaram considerar importante a realização de avaliações nesse sentido e, ainda, atestaram que as instituições sob sua gestão estariam preparadas para incorporar em seus respectivos planos de ação as diretrizes, por ventura apontadas pelo órgão central, tendo em vista a disponibilização de estudos no tema mudanças climáticas, que apontem para a necessidade de ajustes nas políticas públicas de fornecimento de água.

Ante ao exposto, fica clara a premente necessidade de maior divulgação dos relatórios que tratam das mudanças do clima nos estados do Semiárido, com vistas a promover um melhor convencimento dos diversos gestores públicos estaduais sobre os riscos apontados para a região. Bem assim, é importante se ressaltar, junto a esses gestores as possíveis consequências de não se levar em consideração os efeitos das mudanças climáticas quando do planejamento das políticas públicas, em especial, aquelas destinadas à promoção da garantia hídrica.

8. Conclusão

Durante os trabalhos, a equipe de auditoria teve acesso a uma variedade de informações sobre o tema Mudanças Climáticas, o que favoreceu ao grupo obter uma visão mais clara a respeito dos riscos e vulnerabilidades a que estão sujeitas as políticas públicas destinadas à promoção da segurança hídrica no Semiárido brasileiro, caso deixem de considerar essa variável no planejamento dessas ações.

As bases científicas admitidas são globais, tendo como grande referência os relatórios do IPCC/ONU, dada a sua representatividade. Na seqüência, essas referências já começam a ser levadas em

consideração por importantes instituições governamentais e não governamentais, a exemplo do Instituto do Semiárido – INSA/MCT; da Embrapa Semiárido/MA; do Instituto Nacional de Pesquisa Espacial – INPE; da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG; da Articulação no Semiárido – ASA, exemplo de órgãos e entidades citados neste Relatório como propulsores de importantes soluções que poderão contribuir para promoção da segurança hídrica no Semiárido brasileiro frente aos efeitos das mudanças do clima.

Entre essas várias soluções apontadas, entendeu-se que a manutenção e recomposição da malha hidrográfica, a preservação da caatinga e a organização socioeconômica das populações são condições indispensáveis para alcançar a segurança hídrica no Semiárido, garantindo o abastecimento de água e energia para as grandes e pequenas populações urbanas, na atualidade e no futuro e, por isso mesmo, indicadas aqui como ações a serem avaliadas pelos órgãos responsáveis com vistas ao aproveitamento, como modelo, para efeitos de elaboração de ações de adaptação do Semiárido aos efeitos dos impactos decorrentes das mudanças climáticas.

Ficou patente o alerta da comunidade científica de que, nesse contexto de Mudanças Climáticas, é momento de rever atividades e projetos de eficiência discutível, de custos ambientais insuportáveis, que desperdiçam os recursos públicos, financeiros e naturais. Revelou-se a urgência em estancar o desmatamento e promover a proteção e recuperação do solo e dos cursos de água, de forma especial, naquela região tendo em vista ser apontada como a região que mais sofrerá os impactos decorrentes do aquecimento global no país.

Ante as consultas efetuadas a obras técnicas e mediante as entrevistas realizadas com especialistas no tema aqui tratado, ficaram evidentes os temores e a expectativa da comunidade científica quanto à tomada de decisões políticas contrárias aos estudos, orientações e conclusões já disponibilizados por academias e especialistas de referência na questão a respeito dos impactos que provocarão as mudanças do clima sobre os recursos naturais e, mais especificamente, sobre os recursos hídricos os quais, consequentemente, repercutirão na qualidade de vida da população.

Os programas e ações já experimentados na promoção da segurança hídrica do Semiárido ensinaram que as principais bases para o sucesso das ações dirigidas à região deverão buscar desenvolvimento sustentado, sendo essencial para isso a articulação institucional; a organização comunitária; o incentivo à pesquisa científica e a preservação e recomposição ambiental.

Conforme apresentado nos exemplos de boas práticas, alguns estados do Semiárido com suas secretarias estaduais e municipais de meio ambiente e recursos hídricos, por sugestão ou estímulo do governo federal, têm buscado, cada um no seu ritmo, a necessária articulação com os demais atores na execução de programas, projetos e ações voltados para a sustentabilidade da zona rural e pequenas cidades da região. São ações de implantação, recuperação e gestão participativa de equipamentos e programas que visam fornecer água de qualidade aos habitantes locais, melhorando, significativamente, as condições de vida dessas populações.

Dessa forma, ao considerar o conceito de segurança hídrica num contexto social mais abrangente, em que é apresentado como fator indispensável para convivência com as mudanças climáticas globais, leva-nos a crer que todo e qualquer programa e ação que contribua para o fortalecimento e manutenção dos mananciais existentes e que subsidie o desenvolvimento sustentável da região, promovendo, além do fornecimento de água potável à população, formas de geração de renda, estarão contribuindo de forma positiva para a adaptação do homem às atuais e futuras condições climáticas do Semiárido.

Nesse sentido, urge a ação pública, de forma integrada entre os diversos atores federais, estaduais e municipais, com vistas a avançar na promoção de políticas e programas voltados para promoção da sustentabilidade regional, tais como o Plano Nacional de Combate à Desertificação, Plano Nacional de

Recursos Hídricos e o Sistema de Alerta Precoce contra Secas – SAP, importantes ações, cujas implementações podem ser consideradas como passo inicial na adoção de medidas com vistas à promoção da adaptação do Semiárido aos efeitos das mudanças climáticas.

Além disso, urge o empenho do governo federal no sentido de incentivar a realização de estudos direcionados às necessidades brasileiras, avaliando as vulnerabilidades a que está sujeito o país, tendo vista os efeitos das mudanças climáticas, em especial, estimando os potenciais riscos de ocorrência de eventos extremos no Semiárido brasileiro em decorrência do aquecimento global, bem assim, estimular a realização de pesquisas a fim de subsidiar a elaboração de políticas públicas de adaptação para aquela região. Faz-se necessário incrementar as ações de monitoramento do clima, de proteção ao ambiente e recursos naturais e de divulgação dos conhecimentos sobre as mudanças climáticas, sobre seus impactos na economia e no cotidiano da população com vistas a contribuir para a garantia da qualidade de vida da população.

9. Comentários dos Gestores

Conclusos os trabalhos de auditoria, em cumprimento ao disposto no roteiro para elaboração de auditoria operacional, editado pela Portaria TCU nº 165/2004, encaminhou-se o relatório preliminar, por meio dos Ofício nº s 131 a 141/2009-TCU/Secex/8 (fl. 303 a 313), aos seguintes órgãos: Agência Nacional de Águas – ANA; Casa Civil da Presidência da República; Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores; Embrapa Semiárido/MAPA; Fundação Nacional da Saúde – Funasa; FUNCEME – Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos; Instituto Nacional do Semiárido – INSA/MCT; Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional; Ministério das Cidades; Serviço Geológico do Brasil- CPRM – Ministério de Minas e Energia; Secretaria de Qualidade Ambiental/MMA; Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano/MMA, para apresentação de comentários e sugestões acerca dos achados de auditoria e das propostas de encaminhamento.

A Agência Nacional de Águas – ANA encaminhou o Ofício nº 198/2009/AA-ANA, às fls. 353/355, onde expõe as considerações sobre o relatório de auditoria, argumentando serem inapropriadas as críticas apresentadas pela equipe de auditoria em relação à atuação da Agência por não levar em consideração, em sua atuação, os prováveis impactos das mudanças do clima nos recursos hídricos. Ressalta que deve se observar o fato de que a ANA está empenhada na implementação da Política de Recursos Hídricos e na construção do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH, instituídos pela Lei nº 9433/97. Alega que o normativo é recente, bem assim, as instituições encarregadas pela execução da política, a exemplo da ANA, destacando que, mesmo assim, a Agência tem se empenhado no cumprimento da sua missão institucional de ‘implementar e coordenar a gestão compartilhada e integrada dos recursos hídricos e regular o acesso à água, promovendo o seu uso sustentável para o benefício da atual e das futuras gerações’.

Defende a agência que a construção do SINGREH, a elaboração e implementação do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos – SNIRH e a implementação do Plano Nacional de Recurso Hídricos, entre outras ações desenvolvidas pela entidade são suficientes para equacionar os atuais desafios posto ao setor hídrico, bem assim, para preparar o país para as adversidades que decorram das mudanças do clima, ressaltando que a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, conforme preconizada na Lei, é a melhor maneira de enfrentar os desafios do futuro, no que se refere à segurança hídrica. Por isso mesmo, a consolidação desse processo seria prioridade absoluta da ANA e que a incorporação da problemática das mudanças do clima ao planejamento das ações sob gestão da Agência será feita gradativamente e sem açodamento. Destaca já haver realizado debates internos sobre o tema e que está construindo, em parceria com a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do

Ministério do Meio Ambiente, uma linha de trabalho para inserção no âmbito das ações do Plano Nacional sobre Mudanças do Clima – PNMC.

A respeito das críticas feitas ao Atlas Nordeste, estudo elaborado pela ANA com o objetivo de analisar a disponibilidade hídrica e propor soluções para o fornecimento de água à população urbana do Nordeste brasileiro, que deixou de considerar os prováveis impactos das mudanças do clima nos recursos hídricos, a Agência argumenta que não seria razoável fazer essa abordagem no documento, uma vez que a proposta era apresentar propostas de soluções em curto prazo, já que o período previsto é até 2025.

Acrescenta que as outorgas são concedidas adotando critérios técnicos de acordo com as características de cada bacia hidrográfica, mediante a realização de estudo prévio, o que favoreceria a construção da gestão dos recursos hídricos de forma apropriada e segura, citando como exemplo dessa forma de atuação os trabalhos realizados nas bacias do Araguaia, Tocantins e São Francisco. Destaca que a região Nordeste tem sido uma das preocupações centrais para a atuação da ANA, mencionando, para exemplificar o argumento, o Proágua Semiárido, programa do governo federal para promover a implantação de infraestruturas hídricas na região. Ressalta, por fim, a importância do Relatório de Auditoria, afirmando que servirá de alerta e estímulo para o desenvolvimento dos trabalhos na ANA.

No entanto, discordamos da alegação da ANA de que seja incabível atentar aos prováveis efeitos das mudanças do clima quando do planejamento das atuais políticas públicas para o setor hídrico devido às incertezas ainda apresentadas a respeito do tema. Pois, em atendimento ao Princípio da Precaução, Princípio 15, da Declaração do Rio de 1992, a ausência de certeza científica não deve ser utilizada para adiar a adoção de medidas economicamente viáveis de prevenção à degradação ambiental.

Princípio 15

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

A respeito do acolhimento de tal princípio na legislação pátria, Édis Milaré é categórica ao afirmar25:

Anote-se, por fim, que esse princípio da precaução acabou inscrito expressamente na legislação pátria através da 'Conferência sobre Mudanças do Clima', acordada pelo Brasil no âmbito da Organização das Nações Unidas por ocasião da 'Rio 92', e ratificada pelo Congresso Nacional via Decreto Legislativo nº 1, de 3 de fevereiro de 1994.

De acordo com a doutrina dominante, o Princípio da Precaução impõe a adoção de medidas com vistas prevenir danos frente à possibilidade de risco ambiental, ainda que incerto ou ante o desconhecimento dos seus efeitos.

A Lei nº 9443/1997, que Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, determina, em seu art. 2º os objetivos dessa política. Entre eles destacamos o primeiro: 'I – assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos'.

Por seu turno, a Lei nº 9984/2000, criou a Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de incumbida da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e da coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Vale destacar que a falta de planejamento adequado na concessão de outorga da água, sem considerar a possibilidade de interferência das mudanças do clima na disponibilidade hídrica do Semiárido, por exemplo, pode obstar o alcance desse objetivo na implementação da PNRH na região.

---

25 Princípios fundamentais do direito do ambiente - Revista Justitia – vols. 181/184 – jan/dez 1998.

Com base também nesse marco legal, contestamos a alegação da ANA a respeito da abrangência temporal do Atlas Nordeste, justificando o fato de não considerar os efeitos das mudanças do clima por tratar-se de planejamento em curto prazo, vez que o normativo, ao exigir que a gestão da água seja executada de forma a garantir o recurso às gerações futuras, não faz restrição ao prazo da política adotada para que se cumpra tal exigência. Era esperado, portanto, ao menos um alerta aos gestores que irão utilizar o Atlas para planejamento das políticas para o setor hídrico, no sentido de que tomem em consideração a possibilidade de que pode haver interferência do aquecimento global nessas políticas.

Tendo em vista que os efeitos das mudanças do clima, de acordo com os especialistas no tema, tenderão a afetar drasticamente a distribuição das chuvas no país, em especial no Nordeste brasileiro, região que já enfrenta escassez de água em dias atuais. E ainda, levando em conta a economicidade de se adotar, previamente, medidas que contribuam para a adaptação da população do Semiárido aos efeitos das mudanças do clima poderá resultar em economia aos cofres públicos, entendemos ser conveniente o empenho a ANA no sentido de considerar os efeitos do aquecimento global, quando do planejamento de políticas para a região, uma vez que a atuação de forma emergencial frente à ocorrência de um evento extremo, invariavelmente, se traduzirá em maior custo ao erário.

A Embrapa Semiárido/MAPA, por seu turno, encaminhou o Ofício nº 113/2009, à fl. 356, manifestando concordância com as observações feitas no Relatório, destacando a necessidade de 'uma forte articulação entre as instituições atuantes no Semiárido para que estas ações de desenvolvimento para região promovam a sustentabilidade das comunidades rurais, mesmo que esses cenários se confirmem.'

Conclui, apresentando a sugestão de que o Relatório final seja encaminhado às instituições gestoras ou de desenvolvimento regional, para que esses gestores tomem conhecimento das falhas apontadas e adotem providências no sentido de priorizar a implementação de ações relacionadas à temática das mudanças do clima.

Tal manifestação corrobora o entendimento adotado pela equipe de auditoria a respeito da premente necessidade de forte atuação na coordenação das ações voltadas às questões das mudanças do clima, delineando as competências de cada ente evolvido nessa temática, a fim de minimizar a desarticulação atualmente verificada e ampliar os resultados obtidos.

Por sua vez, o Instituto Nacional do Semiárido – INSA/MCT enviou os comentários por meio do Ofício nº 112/09-INSA/GAB, em que manifesta concordância com as conclusões da auditoria, em especial no que se refere à falta de articulação coordenada entre os órgãos do Governo Federal no trato das questões afetas ao Semiárido brasileiro, mais especificamente, sobre o tema recursos hídricos frente às mudanças climáticas. Aponta que a articulação deveria ser promovida pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, colegiado instituído pela Lei nº 9.433, de 8/1/1997, que ocupa a instância mais alta na hierarquia do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com função precípua de desenvolver regras de mediação entre os diversos usuários da água e articular a integração das políticas públicas no país para o setor hídrico. Sugere, também, a discussão, criação e implantação de um programa de pesquisa específico sobre Mudanças Climáticas e seus efeitos no Semiárido brasileiro, a fim de subsidiar as políticas públicas para a região, destacando ser o INSA a unidade de pesquisa do MCT com atuação na região.

A respeito da Questão 2, que se refere à formulação de políticas públicas pelo governo para garantir a segurança hídrica no Semiárido, frente aos impactos das mudanças do clima, o INSA novamente manifestou concordância com as proposições da equipe de auditoria no que se refere ao fato de que as atuais políticas públicas ainda não levam em consideração os prováveis efeitos das mudanças do clima e argumenta que tal fato se deve às incertezas acerca do tema e à difícil quantificação dos efeitos, em virtude de sua complexidade. Destaca que apesar dos modelos climáticos de grande escala espacial

indicarem alterações na distribuição das chuvas, quando as previsões são feitas em escala menor, os modelos ora existentes não são convergentes. Diante disso, o Instituto ressalta a necessidade de se desenvolver modelos climáticos que quantifiquem os efeitos das mudanças do clima em nível regional. O INSA realça, ainda, a necessidade de incrementar a qualidade e quantidade das informações climatológicas no país, que assevera serem hoje precárias, apontando como condição essencial para o eficaz planejamento dos recursos hídricos, a ampliação do sistema de monitoramento hidroclimático. Entretanto, deixaremos de abordar esse tema com maiores detalhes, uma vez que a questão do tratamento e disponibilização dos dados meteorológicos é tratada no Relatório de Auditoria que avalia as Ações de Adaptação da Agropecuária às Mudanças Climáticas, **TC 026.133/2008-7**.

Quanto à constatação da auditoria a respeito da possibilidade de poluição de mananciais decorrente da má gestão de resíduos, o Instituto entende que as recomendações apresentadas pela equipe são oportunas e sugere, como uma das opções de combate à escassez hídrica na região do Semiárido, a atuação do Ministério do Meio Ambiente no sentido de incentivar a prática de reuso de água para fins não potáveis, a exemplo do emprego nos processos produtivos, afirmando que tal prática contribuirá para minimizar os impactos ambientais e sanitários advindos do lançamento inadequado de efluentes nos mananciais.

Por fim, o INSA ressalta a importância da atuação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos no sentido de promover a articulação dos ministérios envolvidos no tema recursos hídricos a fim de discutir e adotar políticas públicas para o setor hídrico, levando em consideração os efeitos das mudanças do clima. Destaca a importância do papel que deve ser desempenhado pelo Instituto, em conjunto com a Agência Nacional de Águas – ANA, com vistas a desenvolver ações visando à criação ou o fortalecimento de mecanismos que resultem na articulação de instituições de pesquisa e de desenvolvimento de políticas públicas para a promoção da segurança hídrica. Acrescenta que considera relevante a proposta de recomendação que trata da implementação do Sistema de Alerta Precoce de Secas e Desertificação – SAP, destacando, mais uma vez, a necessidade de expansão da rede de estações climatológicas, operadas pelo Instituto Nacional de Meteorologia – INMET, afirmando ser tal atuação de grande importância na viabilização do SAP.

Entendemos pertinente a sugestão de que Conselho Nacional de Recursos Hídricos também atue na promoção da articulação dos ministérios envolvidos com as políticas públicas voltadas para o trato com os recursos hídricos sem, no entanto, desincumbir a Casa Civil desse papel, levando em conta a sua competência frente ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, tendo em vista que o objeto dessa auditoria está centrado na avaliação dos efeitos que esse fenômeno poderá exercer sobre os recursos hídricos.

O Serviço Geológico do Brasil-SGB/CPRM – Ministério de Minas e Energia encaminhou os comentários, por meio do Ofício nº 049/2009-PR/CPRM, à fl. 357, em que afirmam concordarem com as conclusões do Relatório de Auditoria, declarando serem pertinentes e balizadoras das ações programáticas para as instituições que atuam no desenvolvimento de ações voltadas para os recursos hídricos e para o meio ambiente. Assevera que o SGB compartilha com o esforço de promover a sustentabilidade hídrica no Semiárido brasileiro, por meio do programa em recursos hídricos relacionados com: a pesquisa hidrogeológica na região; implantação de Sistemas Simplificados de Abastecimento – SSA's e com a mitigação dos prejuízos decorrentes de secas e cheias. Ressalta que, no que se refere ao impacto das mudanças do clima na sustentabilidade hídrica do Semiárido brasileiro, o SGB atua de forma indireta, desenvolvendo pesquisa, em cooperação com outros organismos, visando a internalização do conhecimento científico nas práticas de sustentabilidade hídrica na região.

Não se pode deixar de considerar louvável o empenho do SGB no desenvolvimento de pesquisas para o setor hídrico, no sentido contemplar os impactos das mudanças do clima sobre esses recursos, conforme aponta o gestor. No entanto, consideramos importante que o Serviço Geológico avalie a possibilidade de também considerar os efeitos do aquecimento global no planejamento das ações por ele implementadas no setor hídrico, já que também compartilha do desenvolvimento e implementação de políticas para esse segmento, aumentando, assim, a potencialidade de eficiência dessas políticas.

A Casa Civil da Presidência da República; a Fundação Nacional da Saúde – Funasa; a FUNCEME – Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos; a Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional; o Ministério das Cidades; a Secretaria de Qualidade Ambiental/MMA; e a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano/MMA não apresentaram, até o momento da finalização deste relatório, qualquer comentário a respeito das conclusões apontadas pela equipe de auditoria.

10. Conclusão Final

O Artigo 225 da Constituição Federal brasileira determina que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Por sua vez, os incisos XVIII, XIX e XX do artigo 21 da Carta Magna, determinam, respectivamente, que competirá à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

A Lei nº 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estabelece, em seu artigo 2º, os objetivos dessa Política:

Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I – assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;

II – a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

III – a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

O Brasil é signatário da CQNUMC26, que, entre outros compromissos firmados, assumiu a responsabilidade de:

f) Levar em conta, na medida do possível, os fatores relacionados com a mudança do clima em suas políticas e medidas sociais, econômicas e ambientais pertinentes, bem como empregar métodos adequados, tais como avaliações de impactos, formulados e definidos nacionalmente, com vistas a minimizar os efeitos negativos na economia, na saúde pública e na qualidade do meio ambiente, provocados por projetos ou medidas aplicadas pelas Partes para mitigarem a mudança do clima ou a ela se adaptarem;

g) promover e cooperar em pesquisas científicas, tecnológicas, técnicas, sócio-econômicas e outras, em observações sistemáticas e no desenvolvimento de bancos de dados relativos ao sistema climático, cuja finalidade seja esclarecer e reduzir ou eliminar as incertezas ainda existentes em relação às causas,

[26] Conforme art. 4º da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima.

efeitos, magnitude e evolução no tempo da mudança do clima e as conseqüências econômicas e sociais de diversas estratégias de resposta.

A escolha do tema auditado levou em consideração que, conforme a nova delimitação, o Semiárido brasileiro abrange 1.162 municípios de dez estados, com uma área de aproximadamente 900.000 km², cobrindo quase 8% do território nacional, uma área maior que o Texas ou que toda a Península Ibérica, incluindo Espanha e Portugal. Além disso, diferentemente de outras áreas semi-áridas do mundo, onde a densidade demográfica é baixa, no Brasil, a região é habitada por cerca de 22 milhões pessoas. Acrescente-se que, a expectativa de vida nessa região é a menor do país, da mesma maneira que a renda *per capita*, onde se observa, também, as maiores taxas de analfabetismo do país27, o que coloca a região e, principalmente, a população local em situação de fragilidade frente aos efeitos das mudanças globais do clima.

A auditoria de segurança hídrica no Semiárido teve como objetivo investigar a existência de políticas públicas visando a implementação de infra-estrutura hídrica no Semiárido brasileiro, avaliando se, no planejamento dessas políticas, o gestor levou em consideração os prováveis efeitos que advirão das mudanças do clima, tendo em vista a probabilidade de que esses efeitos podem impactar negativamente os resultados dessas políticas públicas.

Dessa maneira, a equipe de auditoria buscou conhecer os estudos existentes para o setor, bem assim, as ações dos diferentes promotores da gestão dos recursos hídricos no Semiárido brasileiro, tendo por foco averiguar se os governos, ao promover as políticas públicas para segurança hídrica, levaram em consideração os cenários desenhados para as mudanças do clima.

Para isso, realizou-se entrevistas com os órgãos responsáveis pela implementação de políticas públicas no setor além de realizar pesquisas na legislação e em documentos fornecidos pelos gestores, bem assim, em matérias correlatas ao assunto veiculadas na imprensa. Para ampliar o foco da análise, aplicou-se a técnica de investigação por meio de Questionário Estruturado, que foi enviado aos estados que compõe o Semiárido brasileiro, aplicando também, de forma piloto, nos Estados da Bahia, do Ceará e do Piauí. Além disso, aplicou-se observação direta, por meio da visita de campo para conhecer projetos considerados boas práticas, análise de documentos fornecidos pelos gestores, ademais de estudar a bibliografia correlata.

A equipe de auditoria constatou que o tema mudanças do clima ainda não atingiu um nível de discussão a ponto de interferir no planejamento das políticas públicas para o setor hídrico, à exceção de algumas manifestações isoladas por parte de alguns órgãos ou entidades governamentais, a exemplo do INPE, que tem realizado estudos com vistas à divulgação desse tema à sociedade e da Embrapa Semiárido, que tem buscado desenvolver soluções, com o propósito de contribuir para minimizar os efeitos das mudanças do clima na região.

Vale ressaltar que, no caso específico do Semiárido, a falta de avaliação dos riscos a que estão sujeitos os recursos hídricos da região frente aos possíveis impactos ocasionados pelas mudanças do clima se torna ainda mais preocupante, levando em conta que a região é tida pelos especialistas como uma das áreas com alto grau de vulnerabilidade aos efeitos do aquecimento global, ademais de ser uma região que já enfrenta escassez hídrica.

Essas condições põem o Semiárido como região merecedora de atenção por parte dos órgãos governamentais, no sentido de promover a elaboração de estudos científicos, para avaliar o grau de vulnerabilidade da região a esse fator e orientar o planejamento e a implementação das políticas públicas para a região.

[27] Informações obtidas no endereço: http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2007/b01.def

Verificou-se, também, no âmbito federal, a ocorrência de uma pulverização de unidades que respondem pelo tema, o que pode interferir, de forma negativa, na obtenção de resultados com vistas ao enfrentamento dos efeitos das mudanças do clima, vez que, além do risco da duplicação de esforços, implicando maiores gastos públicos para se obter o mesmo resultado, pode ocorrer conflito de competências, gerando competitividade entre os diversos atores, tornando-os oponentes ao invés de parceiros na busca de soluções para o setor. Necessitando, portanto, da atuação de uma coordenação central, a fim de orientar a tomada de decisões no que diz respeito ao tema mudanças do clima, função estratégica da Civil da Presidência da República como coordenador do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima.

Constatou-se, ainda, que as atuais políticas e ações governamentais, a exemplo do Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, que se configura em um planejamento estratégico do governo para o período 2005-2020, do Atlas Nordeste, documento elaborado sob coordenação da Agência Nacional de Água-ANA/MMA, que apresenta proposta de soluções para o setor hídrico no Nordeste, e do o Proágua Semiárido, programa do governo federal para promover a implantação de infraestruturas hídricas na região, que não levaram em consideração os possíveis impactos que advirão das mudanças do clima, o que expõe tais ações ao risco de resultarem ineficazes, uma vez que a variável mudanças do clima poderá influir fortemente na disponibilidade hídrica nos próximos anos, segundo afirmam os especialistas no tema28.

Urge, portanto, uma mudança de atitude por parte dos gestores dos recursos hídricos em nível federal, bem assim, dos Estados da região do Semiárido, no sentido de levar em consideração os efeitos das mudanças climáticas no planejamento das políticas públicas para o setor. Pois a delonga em agir poderá implicar amplas e graves conseqüências, inclusive com fortes impactos sobre a economia da região e do país, tendo em vista a necessidade de incremento de recursos financeiros para atendimento de demandas frente à ocorrência de eventos extremos, que poderão ter seus efeitos agravados ante a falta de adoção de ações preventivas de adaptação.

Apesar do ceticismo observado entre os gestores no que se refere à questão dos efeitos das mudanças do clima, a equipe de auditoria identificou que se encontra em fase de discussão, sob coordenação do Ministério do Meio Ambiente- MMA, o projeto do Sistema de Alerta Precoce para Eventos Críticos de Seca e Desertificação no Semiárido brasileiro – SAP, com o objetivo de atender às exigências da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos de Seca (UNCCD29). Verificou-se, porém, que os recursos destinados ao desenvolvimento do SAP haviam sido contingenciados. Considerando que o SAP é uma potencial ferramenta que poderá favorecer o monitoramento dos impactos decorrentes do aquecimento global no Nordeste brasileiro, vez que terá como foco principal acompanhar o fenômeno das secas na região, evento apontado como merecedor de atenção ante os cenários das mudanças do clima e, consequentemente, auxiliar no direcionamento das políticas públicas de adaptação para o Nordeste brasileiro, em particular, com vistas planejar o fornecimento de água para essa população, entendemos ser conveniente avaliar a possibilidade de dar prosseguimento ao processo.

Vale destacar que a adoção de medidas preventivas para enfrentar os efeitos das mudanças do clima depende, em grande parte, do conhecimento anterior das características e potencialidades da região. Nesse sentido, ressalta-se a importância da implementação de um sistema de alerta com vistas a prevenir os mais de vinte milhões de habitantes da região do Semiárido brasileiro quanto à possibilidade de ocorrência de eventos extremos em decorrência dos impactos causados pelo aquecimento global, uma vez que os

[28] Cenários de Mudanças Climáticas e Agricultura no Brasil: Impactos Econômicos Na Região Nordeste
[29] Convenção da ONU, de 17/6/1994, da qual o Brasil se tornou signatário em 25/6/1997.

estudos do IPCC alertam que essa será uma das regiões mais atingidas por esse fenômeno, além de o SAP representar uma potencial ferramenta para auxiliar no direcionamento das políticas públicas de adaptação para a região.

Outra situação observada diz respeito a falta de priorização, no âmbito governamental, de políticas visando o fornecimento de água de boa qualidade e a estruturação socioambiental da região para atendimento das populações rurais difusas, o que poderá contribui para exposição dessas populações à situações de risco levando em conta que o aquecimento global poderá agravar a situação de escassez de água já verificada na região do Semiárido brasileiro.

Constatou-se haver uma priorização na destinação de recursos públicos para obras consideradas de grande porte, geralmente dirigidas aos grandes centros urbanos, conforme se observa na previsão orçamentária constante no PPA/2008-2011, em que os recursos reservados para programas dirigidos às populações difusas do Semiárido foram assim distribuídos: Programa Água Doce – R$1.439.637,00; Programa de Construção de Cisternas – R$5.750.000,00; Capacitação de Recursos Humanos para Projetos de Infraestrutura Hídrica – R$ 183.320,00; Estudos para Obras de Infraestrutura Hídrica – R$ 183.320,00, que somados chegam ao valor de R$ 7.556.277,00. Enquanto os recursos destinados a grandes obras no Nordeste, como açudes, barragens, adutoras e o canal de integração Castanhão – RM Fortaleza representam algo em torno de R$ 917.700.000,00. Demonstrando que os recursos designados aos programas que visam beneficiar as populações difusas do Semiárido correspondem a apenas 0,82% dos recursos reservados para execução de grandes obras. Outra ação que reforça essa constatação refere-se à primeira versão do Atlas Nordeste30, que se destina à apresentação de soluções para centros urbanos, uma vez que visa ao atendimento de municípios com população superior a 5 mil habitantes.

Documento recente publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA corrobora essa conclusão ao relatar que, mesmo tendo sido o Nordeste a região para a qual se dedicou especial atenção quanto à questão do fornecimento de água, verifica-se que perpetua a desigualdade na atenção dada aos moradores da zona rural, onde ‘58% da população ainda usa água proveniente de poço ou nascente e cerca de 39,3% não possui água canalizada dentro de casa’31.

Considerando que os estudos, conclusões e orientações da comunidade científica indicam que podem ser consideradas ações de adaptação, para o caso do Semiárido, aquelas que preparam o sertanejo para a convivência com as peculiaridades da Caatinga e as que fomentam a utilização sustentável do seu potencial, de forma a propiciar a essa população garantia de vida digna em suas comunidades, é oportuno ressaltar que pode ser proveitoso aos cofres públicos, a atuação prévia, com vistas a avaliar a efetividade dos programas destinados à população rural, citados neste relatório, além de apreciar outras ações semelhantes que estejam contribuindo para proporcionar àqueles cidadãos meios de adaptação às variabilidades do clima comuns da região, com vistas a aperfeiçoar e ampliar essas ações para atendimento a um maior número beneficiados, levando em conta os ganhos que tal atuação poderá proporcionar frente à ocorrência de eventos extremos, por exemplo uma seca de grandes proporções, ante os cenários das mudanças climáticas.

Outro ponto destacado se refere à classificação feita no estudo32, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente, que aponta o Semiárido brasileiro como área susceptível à desertificação. Para essa classificação, o Ministério utilizou-se dos critérios indicados pela Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação – UNCCD. Essa qualificação da região é mais um fator agravante no que se

[30] documento elaborado sob coordenação da Agência Nacional de Água-ANA/MMA, que apresenta proposta de soluções para o setor hídrico no Nordeste

[31] Comunicado da Presidência nº 13 – Ipea – Saneamento Básico Habitação

[32] Atlas das áreas Susceptíveis à Desertificação- ASD (Edição de 2007)

refere à vulnerabilidade do Semiárido frente aos cenários de mudanças climáticas, vez que, com essas características, a falta de ações com vistas a minimizar os efeitos do aquecimento global poderá expor a população local, em especial a população rural difusa, a condições de miséria extrema, caso venham a se concretizar as previsões apontadas no IV Relatório do IPCC.

Fica evidente, pois, a urgência em promover pesquisas na busca de tecnologias que melhor atendam ao Semiárido, bem assim, em impulsionar a elaboração de estudos com vistas a avaliar os potenciais riscos a que está sujeito a região frente às mudanças do clima a fim de preparar a população para enfrentar para lidar com as dificuldades decorrentes desse fenômeno, prevenindo uma fuga em massa desses habitantes para os grandes centros urbanos ou a exposição dos moradores da região à situações de insalubridade, frente à ocorrência de um evento extremo, a exemplo de uma seca prolongada, em decorrência das mudanças do clima.

Estudo elaborado pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG33, alerta para as possíveis implicações do aquecimento global sobre a atividade agrícola na região nordeste, alertando que a atividade será consideravelmente atingida, fato que pode afetar negativamente a produção do complexo agroindustrial de Petrolina-PE/Juazeiro-BA, por exemplo, região de grande expansão da agricultura irrigada, no Semiárido brasileiro. Panorama que corrobora a necessidade de se promover avaliações a respeito das vulnerabilidades a que estão sujeitas a região frente aos efeitos das mudanças do clima.

Outro ponto levantando na auditoria diz respeito à pouca representatividade das ações de gestão de resíduos e de tratamento de esgoto sanitário no Nordeste brasileiro, região que engloba o Semiárido, por ser esse um fator que proporciona a contaminação dos mananciais onde são lançados esses resíduos, o que poderá prejudicar a eficiência das políticas de garantia hídrica para a região, situação que poderá ser agravada ao se considerar que as mudanças clima poderão influir negativamente na disponibilidade hídrica do Semiárido.

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que trata da Política Federal de Saneamento Básico, estabelece, no seu art. 48, as diretrizes a serem obervadas, entre as quais destacamos:

I – prioridade para as ações que promovam a **eqüidade social** e territorial no acesso ao **saneamento básico** (grifo nosso);

II – aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o **desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia** (grifamos);

(...)

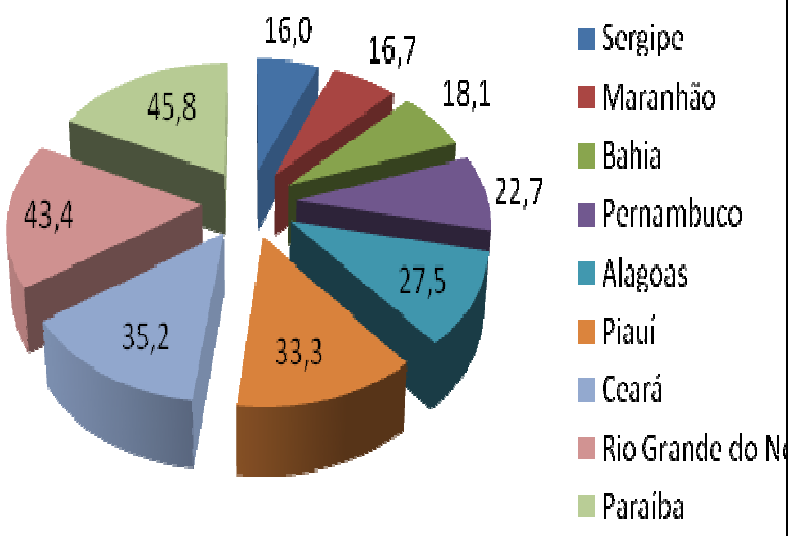
V – **melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais** e de saúde pública (grifamos);

VI – colaboração para o desenvolvimento urbano e regional;

VII – **garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa**, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares (grifo nosso);

De acordo com dados do IBGE, quase 90% dos dejetos coletados no Nordeste tem como destino os rios, lagos ou lagoas, independente de serem tratados ou não. É um dado considerado preocupante, uma vez que essa prática causa grandes danos nos mananciais envolvidos, impactando, diretamente, na capacidade de fornecimento de água de boa qualidade para a população.

[33] Cenários de Mudanças Climáticas e Agricultura no Brasil: Impactos Econômicos Na Região Nordeste - Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG



Fonte: IBGE

Sobre esse assunto, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA destacou, em estudo divulgado em outubro de 2008, que, apesar dos pequenos avanços observados no país com referência à efetivação de esgotamento sanitário, o Nordeste brasileiro ainda é uma das regiões que mais sofrem com a falta desse serviço. E, mesmo assim, ainda não ocorreu um direcionamento dos investimentos públicos para ampliação desse atendimento na região34.

Vale lembrar que o tema saneamento básico já foi objeto de decisões deste Tribunal, entre elas, citamos: **Acórdão 309/2003 – Plenário**; **Acórdão 297/2006 – Plenário** e **Acórdão 2.067/2008 – Plenário**. Momento em que esta Corte prolatou determinações e recomendações com vistas à melhoria na atuação dos órgãos responsáveis pela execução de políticas públicas para o setor.

Esse cenário é incompatível com a proposta de garantir segurança hídrica para o Semiárido. Faz-se necessário, portanto, incrementar os investimentos no combate às práticas que resultam na poluição dos cursos d'água. Para isso, é forçoso que se busque formas eficientes de favorecer o incremento dos serviços de coleta e tratamento de esgoto no país, e, de forma mais específica, no Semiárido brasileiro, região com histórico de períodos críticos de seca, situação que tende a se agravar com o aquecimento global, segundo apontam os cenários das mudanças climáticas.

Com vista a ampliar o escopo da avaliação, a equipe de auditoria investigou, por meio de questionário encaminhado aos estados do Semiárido, se, frente aos estudos disponíveis e a serem disponibilizados pelos órgãos centrais, as instituições regionais responsáveis pela gestão dos recursos hídricos estariam preparadas para incorporar, em seus respectivos planos de ação, as diretrizes apontadas

[34] Comunicado da Presidência nº 13 – Ipea – Saneamento Básico Habitação

nesses estudos e se já estavam levando em consideração, no planejamento das políticas locais, os efeitos das mudanças do clima.

Após a análise das respostas obtidas, pode-se concluir que órgãos encarregados da gestão de recursos hídricos no Semiárido brasileiro, ainda não dispõem de nenhuma avaliação acerca dos possíveis impactos a que estão sujeitas as políticas públicas de fornecimento de água na região, tendo em vistas os efeitos das mudanças do clima. Destaque-se, porém, que todos os gestores entrevistados afirmaram considerar importante a realização de avaliações nesse sentido e atestaram que as instituições sob sua gestão estariam preparadas para incorporar, em seus respectivos planos de ação, diretrizes, por ventura apontadas pelo órgão central, em decorrência da realização de estudos analisando os impactos das mudanças do clima sobre o setor hídrico.

Diante disso, resulta evidente a necessidade de maior divulgação dos relatórios que tratam das mudanças do clima nos estados do Semiárido, com vistas a promover um melhor convencimento dos diversos gestores públicos estaduais sobre os riscos apontados para a região. Bem assim, é importante se ressaltar junto a esses gestores as possíveis consequências de não se levar em consideração os efeitos das mudanças do clima quando do planejamento das políticas públicas, em especial, aquelas destinadas à promoção da garantia hídrica, por ser um setor que apresenta grande probabilidade de ser impactado pelo aquecimento global.

Tendo em vista que a eficaz implementação de medidas para a adaptação às mudanças do clima tem como antecedente fundamental o conhecimento da vulnerabilidade dos sistemas físicos, ecológicos e sociais que se pretende beneficiar com as ações, é premente, pois, o empenho do governo federal no sentido de incentivar a realização de estudos direcionados às necessidades brasileiras, avaliando as vulnerabilidades a que está sujeito o país, tendo vista os efeitos das mudanças do clima, em especial, estimando os potenciais riscos de ocorrência de eventos extremos no Semiárido brasileiro em decorrência do aquecimento global, além de estimular a realização de pesquisas, a fim de subsidiar a elaboração de políticas públicas de adaptação para aquela região. Faz-se necessário incrementar as ações de monitoramento do clima, de proteção ao ambiente e recursos naturais e de divulgação dos conhecimentos sobre as mudanças climáticas, sobre seus impactos na economia e no cotidiano da população com vistas a contribuir para a garantia da qualidade de vida da população.

11. Propostas de Encaminhamento

Diante do exposto, constata-se a urgência na mudança de postura dos administradores públicos no que se refere à questão das mudanças do clima e, especialmente, na forma de atuação, a fim de minimizar os efeitos dessas mudanças sobre os diversos setores da economia nacional. Dessa maneira, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 e no art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se seja recomendado:

I. À Casa Civil da Presidência da República que estude formas de promover a articulação político-institucional entre os diversos atores encarregados de atuar nas questões relacionadas às mudanças climáticas no país, a fim de agilizar a avaliação dos riscos decorrentes das mudanças climáticas para o Brasil e a produção de informações técnicas sobre o tema, de modo particular para a região do Semiárido brasileiro, especialmente, levando em conta o impacto que poderão sofrer os recursos hídricos da região, com base no que prevê a legislação correlata ao assunto, em especial, a Lei nº 10.683/2003 e o Decreto nº 6.101/2007.

II. Ao Ministério do Meio Ambiente – MMA que, em atendimento ao que determina o Decreto nº 6.101/2007, avalie o aporte de recursos disponíveis para as ações subseqüentes com vistas à criação e implementação do Sistema de Alerta Precoce de Secas e Desertificação – SAP, apreciando a possibilidade

de disponibilizar os recursos reservados no PCT BRA/IICA/05/004 – PAN Desertificação, de modo a viabilizar a adoção de providências para a execução do mencionado Sistema;

III. À Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do MMA que, em atendimento ao que prevê a legislação correlata ao assunto, em especial, o Decreto nº 6.101/2007:

a. incentive a realização de pesquisas com vistas ao desenvolvimento de cenários de mudanças climáticas para a região semi-árida brasileira, contendo projeções mais detalhadas e resolução espacial mais alta do que a oferecida pelos modelos globais do clima;

b. estimule os órgãos responsáveis pela elaboração e implementação de políticas de recursos hídricos a considerarem em seu planejamento a variável mudança climática, com vistas a evitar a inviabilização dessas políticas frente à possível ocorrência de eventos extremos em decorrência dos efeitos das mudanças do clima.

c. avalie a viabilidade de ampliar e aperfeiçoar as soluções descentralizadas, a exemplo do PRODHAM e do Programa Água Doce, voltadas ao atendimento do abastecimento hídrico das populações difusas, levando-se em consideração as potencialidades naturais de cada localidade, a fim de assegurar a essa população meios para enfrentar as vulnerabilidades a que estão sujeitas, causadas pelas variabilidades climáticas, em especial, tendo em vista a possibilidade de agravamento dessa situação frente aos efeitos das mudanças climáticas;

d. que avalie as vantagens de intensificar a promoção de ações para recuperação dos mananciais, recomposição de matas ciliares e proteção das nascentes dos rios do Semiárido brasileiro, tendo em vista que essas atitudes contribuirão para promover a garantia hídrica na região, favorecendo a adaptação da população local aos efeitos das mudanças climáticas.

IV. Ao Ministério das Cidades e à Fundação Nacional de Saúde – FUNASA que, com fulcro no que prevê a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e no Decreto nº 4.727, de 9 de Junho de 2003:

a. avalie a forma de ampliar o auxílio técnico-operacional às Prefeituras, com vistas a suprir a falta de capacidade técnica para elaboração e operação de projetos de coleta e tratamento de esgoto e de gestão de resíduos sólidos, para assim incrementar a prestação desses serviços nos municípios, de forma especial, nos municípios do Semiárido brasileiro, com vistas a favorecer o fornecimento de água de boa qualidade para essa população;

b. estimule a implementação de infra-estrutura e serviços relacionados às ações de saneamento básico, mediante mecanismos de cooperação entre os entes federados, priorizando, na medida do possível, as ações que promovam a eqüidade social e territorial no acesso ao saneamento básico."

É o Relatório.

VOTO

Submeto à apreciação deste Plenário, nesta oportunidade, Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada com o objetivo de avaliar as políticas públicas e ações governamentais voltadas para a segurança hídrica do semi-árido brasileiro diante dos cenários de mudanças climáticas.

2. A presente fiscalização integra o conjunto de quatro auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas União, como parte da Auditoria Global Coordenada em Mudanças Climáticas, desenvolvida no âmbito do Grupo de Trabalho em Auditorias Ambientais da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (WGEA/INTOSAI), cujo compromisso de implementação foi assumido por esta Corte de Contas, juntamente com outras 13 Entidades de Fiscalização Superiores – EFS, especificamente dos

Países: África do Sul, Austrália, Áustria, Eslovênia, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, Grécia, Indonésia, Noruega, Polônia, Reino Unido e Canadá, este último na condição de Coordenador.

3. Essas auditorias foram definidas a partir das premissas estabelecidas nas reuniões do mencionado Grupo WGEA/INTOSAI, entre estas, a de que cada EFS, observada a realidade nacional, poderia avaliar as ações do respectivo Governo, nas áreas de mitigação e adaptação de impactos, assim como de ciência e tecnologia voltadas para as mudanças climáticas, temas esses abordados no 4º Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima da ONU – IPCC.

4. Com base nessas premissas, ficou decidido pelo Tribunal que seriam realizadas auditorias envolvendo os seguintes temas: a) políticas públicas destinadas à Amazônia e voltadas a mudanças climáticas (área de mitigação); b) ações governamentais destinadas às zonas costeiras, ante os impactos das mudanças climáticas (área de adaptação); c) ações governamentais destinadas a garantir a segurança hídrica na região do semi-árido brasileiro (área de adaptação); e d) ações governamentais destinadas à agropecuária, ante os cenários de mudanças climáticas (área de adaptação).

5. O Relatório ora em apreciação refere-se à auditoria relativa ao tema indicado na alínea c acima, "*ações governamentais destinadas a garantir a segurança hídrica na região do semi-árido brasileiro (área de adaptação)*", por meio da qual se buscou conhecer os estudos existentes para o setor, bem assim as ações dos diferentes promotores da gestão dos recursos hídricos no semi-árido brasileiro, tendo por foco averiguar se os governos, ao promover as políticas públicas para segurança hídrica, levaram em consideração os cenários desenhados para as mudanças climáticas.

6. Após a apreciação individual dos trabalhos realizados, será submetido à consideração deste Plenário Relatório consolidado dos resultados das fiscalizações conduzidas pelo Tribunal, o qual subsidiará a elaboração do Relatório Conjunto Internacional, contendo as auditorias implementadas nos diversos Países, os estudos de casos comparados e as boas práticas observadas, o qual será apresentado na 20ª Reunião do Conselho Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores – INCOSAI, Johnnesburg – África do Sul, em 2010.

7. Os estudos já realizados sobre as mudanças do clima apontam para a ocorrência de escassez hídrica em várias regiões do mundo, com destaque para as áreas áridas e semi-áridas, nas quais as populações já são afetadas pelas variabilidades climáticas características, ou seja, ocorrência de chuvas em curto período do ano, altas temperaturas e pouca disponibilidade de recursos hídricos.

8. O semi-árido brasileiro possui uma área de aproximadamente 900.000 Km², cobrindo quase 8% do território nacional e abrangendo 1.162 Municípios de dez Estados da Federação, área esta superior à ocupada pela Península Ibérica, incluindo a Espanha e Portugal. O semi-árido no Brasil, diferentemente das outras áreas semi-áridas do Mundo, possui densidade demográfica alta, contando com 22 milhões de habitantes. Outra característica do semi-árido brasileiro é que nele está localizada a menor expectativa de vida, a menor renda per capita e do lado oposto as maiores taxas de analfabetismo do País.

8.1. A mencionada região dispõe de importantes bacias hidrográficas, como as do São Francisco e do Parnaíba, além de um razoável sistema de rios. Porém, muitos desses cursos de água são temporários, correndo apenas na estação das chuvas, o que faz com que se intensifiquem os efeitos da temporada de seca, ocasionando grandes transtornos para a população do local.

9. Nessas condições, o semi-árido torna-se região merecedora de atenção especial por parte dos órgãos e entidades governamentais, no sentido de promover a elaboração de estudos científicos para avaliar o grau de vulnerabilidade da região a esse fator e orientar o planejamento e a implementação das políticas públicas para a região.

10. Essa situação torna-se mais premente a partir das conclusões dos especialistas no assunto, segundo os quais, com o aquecimento global, em um futuro próximo, as secas podem se tornar ainda mais

freqüentes na região, podendo se converter em permanentes. Alertam, também, para o fato de que o aquecimento do planeta pode acelerar o surgimento de desertos no Brasil, transformando as áreas semi-áridas em zonas áridas, momento em que a caatinga tende a ser substituída por uma vegetação mais rala, o que aumentaria ainda mais as taxas de evaporação, reduzindo a disponibilidade hídrica e inviabilizando a presença humana na área atingida.

11. Para atenuar, pois, as conseqüências de tais ocorrências, é imprescindível que haja articulação e interação dos diversos setores do governo e da sociedade civil organizada para, juntos, definirem os programas e as ações a serem desenvolvidas, com vistas ao planejamento e implementação de políticas públicas destinadas a promover a adaptação do semi-árido aos impactos das mudanças climáticas e a garantir a segurança hídrica na região.

12. A auditoria em questão objetivou, como visto anteriormente, conhecer os estudos e as ações existentes sobre o assunto e avaliar se as políticas públicas para a segurança hídrica no semi-árido estão levando em consideração os cenários apontados para as mudanças climáticas.

13. A estratégica metodológica utilizada na auditoria compreendeu entrevistas com os dirigentes dos órgãos responsáveis pela implementação de políticas públicas no setor, análise da legislação pertinente e dos documentos fornecidos pelos gestores, além de leitura de estudos técnicos e matérias correlatas veiculadas na imprensa. Foi utilizada, também, a técnica de investigação por meio de Questionários Estruturados, os quais foram enviados aos Estados que compõem o semi-árido brasileiro, aplicando-os *in loco*, igualmente, de forma piloto, nos Estados da Bahia, do Ceará e do Piauí. Além disso, foi feita a observação direta, por meio de visita de campo para conhecer projetos considerados boas práticas.

14. Ao final dos trabalhos, a Equipe de Auditoria, já considerando os comentários dos gestores envolvidos com a matéria, em consonância com a orientação constante do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, elaborou o Relatório final, contendo as conclusões a seguir delineadas.

14.1. Registrou que, de maneira geral, o tema mudanças climáticas ainda não atingiu um nível de discussão a ponto de influenciar no planejamento das políticas públicas para o setor hídrico, à exceção de manifestações isoladas por parte de alguns órgãos e entidades governamentais, a exemplo do INPE, o qual que tem realizado estudos com vistas a divulgar o assunto perante a sociedade, e da Embrapa Semi-Árido, que tem buscado desenvolver soluções, com o propósito de contribuir para minimizar os efeitos das mudanças do clima na região.

14.1.1. Segundo afirma a Equipe, a Embrapa Semi-Árido, mesmo diante das alegadas incertezas quanto aos efeitos das mudanças do clima, já apresentou o desenvolvimento de ações que incorporam a preocupação com a variável mudanças climáticas. Afirma, ainda, que está a corroborar essa constatação a abordagem da gestão adotada pela empresa, com ênfase na valorização do bioma e organização das populações difusas como condição para solucionar, de forma sustentável, as questões relacionadas à renda familiar, à preservação ambiental, à promoção da justiça social, à segurança hídrica e à segurança energética do semi-árido.

14.2. Ressaltou, também, que, no caso específico do Semi-árido, a falta de avaliação dos riscos a que estão sujeitos os recursos hídricos da região ante os possíveis impactos ocasionados pelas mudanças do clima torna-se, ainda, mais preocupante, se considerarmos que a região é tida pelos especialistas como uma das áreas com alto grau de vulnerabilidade aos efeitos do aquecimento global, além de ser uma região que já enfrenta escassez hídrica.

14.3. Não obstante tais premências, observa-se que as ações em desenvolvimento relacionadas à gestão e distribuição de água, bem como os estudos que propõem diretrizes para setor não estão

considerando a variável mudança climática, como fator impactante na disponibilização dos recursos hídricos ao longo do tempo.

14.4. Como exemplo dessa situação, menciona-se os casos do Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, que apresenta o planejamento estratégico do governo para o período 2005-2020, com vistas ao estabelecimento de diretrizes e metas para o setor, destinadas a assegurar a disponibilidade de água às atuais e futuras gerações, em padrões de qualidade adequados ao uso, e a utilização racional dos recursos hídricos, e do Atlas Nordeste, documento elaborado sob coordenação da Agência Nacional de Águas – ANA, que contém proposta de soluções para o abastecimento de água à população urbana dos municípios da Região Nordeste e do norte de Minas Gerais. Tais documentos não levaram em consideração os possíveis impactos que poderão advir das mudanças climáticas. Com isso, as ações neles previstas correm o risco de tornarem-se ineficazes, uma vez que a variável mudanças do clima poderá interferir decisivamente na disponibilidade hídrica da região nos próximos anos, consoante afirmam os especialistas no tema.

14.5. O mesmo ocorre com o Pró-Água Semi-árido, programa destinado a promover a implantação de infraestruturas hídricas na região, tendo por objetivo *"Garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade para o Semi-árido brasileiro, com a promoção do uso racional desse recurso de tal modo sua escassez relativa não continue a constituir impedimento ao desenvolvimento sustentável da região"*. O mencionado programa foi ampliado, passando a alcançar todo o território nacional, sem, no entanto, incorporar a questão dos impactos decorrentes das mudanças climáticas.14.6. Neste contexto, é oportuno trazer a colação os registros constantes do IV Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima – IPCC, no sentido de que "*Até meados do século, projeta-se que os aumentos de temperatura e as correspondentes reduções da água no solo acarretem uma substituição gradual da floresta tropical por savana no leste da Amazônia. A vegetação semi-árida tenderá a ser substituída por vegetação de terras áridas. Há um risco de perda significativa de biodiversidade por causa da extinção de espécies em muitas áreas da America Latina tropical"*.

14.7. Foi consignado, também, que no âmbito federal ocorreu uma pulverização de unidades que respondem pelo tema mudanças climáticas, o que poderá interferir, negativamente, na obtenção dos resultados esperados, no que diz respeito ao enfrentamento dos efeitos das mudanças do clima, visto que, além do risco da duplicação de esforços, com o conseqüente desperdício de recursos públicos, pode ocorrer conflito de competências, ocasionando competitividade entre os diversos atores, em vez da salutar cooperação na busca das soluções para o setor, como se deve esperar dos gestores públicos na condução das questões que envolvem a sociedade, em especial a população mais necessitada.

14.8. A Equipe de Auditoria registrou, igualmente, que em nível dos estados que compõem o semi-árido a situação não é diferente daquela observada no âmbito federal, visto que os órgãos encarregados da gestão de recursos hídricos nessas Unidades da Federação ainda não dispõem de qualquer avaliação acerca dos possíveis impactos das mudanças climáticas na disponibilidade de água na região. Como conseqüência desse fato, não consideram os efeitos das mudanças no clima no planejamento das políticas públicas elaboradas para a promoção do fornecimento de água nesses Estados.

14.8.1. Foi observado, ademais, um desconhecimento geral sobre ações do Governo Federal direcionadas para a segurança hídrica das populações do semi-árido e que levem em conta os possíveis efeitos das mudanças climáticas na região, em especial, no que diz respeito à disponibilidade hídrica.

14.8.2. Ressaltou-se, no entanto, que todos os gestores entrevistados afirmaram considerar importante a realização de avaliações de tais impactos, ao tempo em que atestam que as instituições sob sua responsabilidade estão preparadas para incorporar em seus respectivos planos de ação as diretrizes,

porventura apontadas pelo órgão central, uma vez disponibilizados estudos quanto ao tema mudanças climáticas, que indiquem para a necessidade de ajustes nas políticas públicas de fornecimento de água.

14.9. Foi apontado, ainda, como mais um documento a demonstrar a agravante vulnerabilidade do semi-árido brasileiro aos efeitos das mudanças climáticas, o estudo elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente, o qual, utilizando-se dos critérios indicados na Convenção das Nações Unidades de Combate à Desertificação – UNCCD, classificou essa região como susceptível à desertificação. Conforme ressaltado pela Equipe de Auditoria, nessa situação, se não forem adotadas ações que possam minimizar os efeitos do aquecimento global sobre o semi-árido, poderá expor a população local, em especial a rural difusa, a condições de miséria extrema, caso venham a se confirmar as previsões apontadas no IV Relatório do IPCC.

14.10. Dessa forma, é de fundamental importância que haja mudança de atitude por parte dos gestores dos recursos hídricos, tanto em nível federal como dos Estados que compõem a região do semi-árido, no sentido de considerarem os efeitos das mudanças climáticas nas ações de planejamento das políticas públicas para o setor. É necessária, também, a atuação ordenada das instituições públicas envolvidas com a matéria, a qual pode ser obtida mediante uma coordenação central no âmbito do Governo Federal, que possa orientar e supervisionar a tomada de decisão, no que diz respeito ao tema dos impactos das mudanças climáticas sobre o semi-árido brasileiro.

14.11. Evidencia-se, de igual modo, a necessidade de maior divulgação pelo Governo Federal dos relatórios que abordam a questão das mudanças climáticas nos Estados do semi-árido, com vistas a promover um melhor convencimento dos respectivos gestores públicos sobre os riscos apontados para a região. É importante, igualmente, que se conscientize esses gestores quanto às possíveis conseqüências de não serem considerados os efeitos das mudanças do clima no planejamento das políticas públicas para a região, em especial, com relação àquelas destinadas à promoção da garantia hídrica, por ser um setor que apresenta grande probabilidade de ser impactado pelo aquecimento global.

14.12. Há que se alertar, entretanto, que a demora na adoção de tais ações poderá implicar em ampliação e agravamento das conseqüências para o semi-árido, inclusive com fortes impactos sobre a economia da região e até do País, haja vista a necessidade de aporte de mais recursos para atendimento das situações decorrentes de eventos extremos da natureza, que poderão ter seus efeitos agravados pela falta de ações preventivas de adaptação.

14.13. Consoante destacou a Equipe de Auditoria, a adoção de medidas preventivas para enfrentar os efeitos das mudanças climáticas depende, em grande parte, do conhecimento anterior das características e potencialidades da região. Isso será de grande valia para futura implementação de um sistema de alerta, que permita prevenir os mais de vinte milhões de habitantes da região do semi-árido brasileiro acerca da possibilidade de ocorrência de eventos naturais extremos em virtude dos impactos causados pelo aquecimento global, haja vista os estudos do IPCC que chamam a atenção para o fato de que essa região será uma das mais afetadas por esse fenômeno.

14.13.1. Nesse sentido, foi citado, como exemplo de iniciativa positiva, em contraponto ao ceticismo observado entre os gestores, no que se refere aos efeitos das mudanças climáticas, o projeto do Sistema de Alerta Precoce para Eventos Críticos de Seca e Desertificação no Semi-árido Brasileiro – SAP, o qual se encontrava em fase de discussão, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente-MMA. O mencionado Sistema tem por objetivo atender às exigências da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos de Seca (UNCCD).

14.13.2. Segundo avalia a Equipe, o SAP é uma potencial ferramenta que poderá favorecer o monitoramento dos impactos decorrentes do aquecimento global no Nordeste brasileiro, vez que terá como foco principal acompanhar o fenômeno das secas na região, evento apontado como merecedor de

atenção especial, ante os cenários das mudanças climáticas. Poderá, igualmente, auxiliar no direcionamento das políticas públicas de adaptação para o Nordeste brasileiro, em particular, com vistas a planejar o fornecimento de água para a população dessa região.

14.13.3. Não obstante a reconhecida importância do mencionado Sistema SAP, observou-se que os recursos destinados ao seu desenvolvimento haviam sido contingenciados, prejudicando, pois, o andamento das ações. Vale destacar, porém, que, em consulta ao gestor, recentemente realizada, obteve-se a informação de que os recursos haviam sido descontingenciados. Foi informado, entretanto, que o andamento do processo ainda é muito lento, ressaltando-se estar pendente a celebração de um acordo de cooperação com o INPE, com vistas a obter suporte técnico, cuja demora, no entanto, poderá resultar em prejuízos para a implementação do Sistema.

14.13.4. Outro exemplo citado pela Equipe de Auditoria, a corroborar as afirmativas quanto à necessidade de se realizar avaliações a respeito das vulnerabilidades a que está sujeito o semi-árido em relação aos efeitos das mudanças climáticas, refere-se ao estudo elaborado pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, no qual alerta para as possíveis implicações do aquecimento global sobre a atividade agrícola na região Nordeste, que será consideravelmente atingida, podendo, afetar, por exemplo, a produção do complexo agroindustrial de Petrolina-PE/Juazeiro-BA, região de grande expansão da agricultura irrigada no semi-árido brasileiro.

14.14. Foi consignada, de igual modo, a falta de priorização, no âmbito governamental, de políticas públicas destinadas ao fornecimento de água de boa qualidade e da estruturação socioambiental da região para atendimento às populações rurais difusas, o que poderá contribuir para exposição dessas pessoas a situações de risco, considerando-se que o aquecimento global poderá agravar, ainda mais, a situação de escassez de água já vivenciada na região do semi-árido brasileiro.

14.14.1. Nesse sentido, observou-se, por exemplo, que a parte dos recursos destinados à região está sendo priorizada para as obras consideradas de grande porte, geralmente dirigidas aos grandes centros urbanos, em detrimento dos programas destinados ao atendimento às populações difusas do semi-árido. Com efeito, a Equipe de Auditoria apontou que, na previsão orçamentária constante no PPA/2008-2011, foram reservados, para o exercício de 2008, apenas R$ 7.556.277,00 para tais programas, distribuídos da seguinte forma: Programa Água Doce – R$1.439.637,00; Programa de Construção de Cisternas – R$5.750.000,00; Capacitação de Recursos Humanos para Projetos de Infra-estrutura Hídrica – R$ 183.320,00; Estudos para Obras de Infra-estrutura Hídrica – R$ 183.320,00. Enquanto isso, os recursos destinados às grandes obras no Nordeste, como açudes, barragens, adutoras e o canal de integração Castanhão, na Região Metropolitana de Fortaleza representam algo em torno de R$ 917.700.000,00.

14.14.2. Para se ter uma visão mais real sobre essa situação, basta observar que os dados acima indicados revelam que os recursos designados aos programas que têm objetivo beneficiar as populações difusas do semi-árido correspondem a apenas 0,82% daqueles reservados para execução de grandes obras.

14.14.3. Outro fato que ratifica essa observação diz respeito à primeira versão do Atlas Nordeste, desenvolvido sobre a coordenação da Agência Nacional de Águas – ANA, que se destina a apresentar soluções para o abastecimento d'água para a população urbana de municípios com número superior a 5 mil habitantes.

14.14.4. Essas constatações são mais uma vez corroboradas por documento publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o qual relata que, mesmo sendo o Nordeste a região para a qual se dedicou especial atenção quanto à questão do fornecimento de água, verifica-se que perpetua a desigualdade na atenção dada aos moradores da zona rural, onde '*58% da população ainda usa água proveniente de poço ou nascente e cerca de 39,3% não possui água canalizada dentro de casa*'.

14.15. A Equipe consignou, ainda, como problema detectado na auditoria, a questão da pouca representatividade das ações relativas à gestão de resíduos e de tratamento de esgoto sanitário no Nordeste brasileiro, região que engloba o semi-árido. Essa questão é considerada de grande importância para a região, considerando ser esse um fator que possibilita a contaminação dos mananciais onde são lançados tais resíduos, o que poderá prejudicar a eficiência das políticas de garantia hídrica para o semi-árido, situação esta que poderá ser agravada ao se considerar que as mudanças climáticas poderão influir negativamente na disponibilidade hídrica da região.

14.15.1. Nesse contexto, é oportuno destacar que a Política Federal de Saneamento Básico, aprovada pela Lei 11.445, de 5/1/2007, estabeleceu as diretrizes a serem observadas na sua implementação, nos termos do art. 48 da referida Lei, entre elas, "*VII – garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares*".

14.15.2. A propósito, ainda, desta questão, a Equipe de Auditoria consignou a existência de estudos elaborados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, os quais retratam a gravidade da situação de esgotamento sanitário na região Nordeste.

14.15.3. No primeiro deles, o IBGE aponta que, quase 90% dos dejetos coletados no Nordeste têm como destino os rios, lagos ou lagoas, independente de serem tratados ou não. É um dado considerado preocupante, uma vez que essa prática causa grandes danos nos mananciais envolvidos, impactando, diretamente, na capacidade de fornecimento de água de boa qualidade para a população.

14.15.4. No segundo, de outubro de 2008, o IPEA destacou que, apesar dos pequenos avanços observados no País com referência à efetivação de esgotamento sanitário, o Nordeste brasileiro ainda é uma das regiões que mais sofrem com a falta desse serviço. E, mesmo assim, ainda não ocorreu um direcionamento dos investimentos públicos para ampliação desse atendimento na região[1].

14.15.5. Com essas informações pode-se concluir, conforme ressaltou a Equipe de Auditoria, o cenário antes exposto "*é incompatível com a proposta de garantir segurança hídrica para o Semi-árido*", fazendo-se necessário, portanto, aumentar os investimentos no combate às práticas que resultam na poluição dos cursos d'água naquela região, passando, obrigatoriamente, pelo incremento dos serviços de coleta e tratamento de esgoto na região, a qual possui histórico de períodos críticos de seca, situação que tende a se agravar com o aquecimento global, segundo apontam os cenários das mudanças climáticas.

14.15.6. É oportuno lembrar que o tema saneamento básico já foi objeto de fiscalização deste Tribunal, por meio de Auditorias de Natureza Operacional e Monitoramento, conforme atestam as deliberações consubstanciadas, por exemplo, nos Acórdãos 309/2003, 297/2006 e 2.067/2008, todos do Plenário, nos quais esta Corte de Contas endereçou aos órgãos competentes as determinações e recomendações consideradas pertinentes na oportunidade.

14.16. Por fim, a Equipe de Auditoria registrou que, não obstante a situação geral encontrada, de ausência de maiores preocupações com os efeitos das mudanças climáticas e de falta de prioridade governamental em relação às potencialidades e necessidades da zona rural do semi-árido, identificou algumas iniciativas que podem ser consideradas boas práticas, conforme se segue.

14.16.1. Primeiramente, aponta o Instituto Nacional do Semi-árido – INSA, sediado em Campina Grande – PB, como exemplo de instituição que já começa a incorporar nos seus planos de trabalho a variável mudança climática. O mencionado Instituto propõe-se a implementar atividades econômicas compatíveis com a situação climática do semi-árido, considerando o nível de escassez hídrica da região, como exemplo, o desenvolvimento de lavouras xerófilas, forragens perenes e criação de gado adaptado à

[1] Comunicado da Presidência nº 13 – Ipea – Saneamento Básico Habitação

região. O seu Plano Diretor para o quadriênio 2008-2011, embora de forma sucinta, considera os possíveis efeitos das mudanças climáticas sobre a região semi-árida.

14.16.2. Em seguida, menciona o Programa de Desenvolvimento Hidroambiental – PRODHAM e o Programa Água-doce como iniciativas adotadas pelo Governo Federal que podem contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população da região do semi-árido.

14.16.2.1. O primeiro deles (PRODHAM) tem por objetivo promover a sustentabilidade dos recursos hídricos no Estado do Ceará, por meio de ações de conservação de solo, água e vegetação das microbacias hidrográficas, com o diferencial de que o principal foco é buscar modificar o modo de interação do homem com a natureza. Para tanto, o referido programa prevê a realização de estudos básicos e diagnósticos e o estabelecimento de instrumentos de gestão participativa, promovendo planejamento e acompanhamento da interferência do homem na natureza, por meio da capacitação e conscientização desses produtores e demais atores sociais quanto à necessidade de se promover a preservação ambiental. Esse trabalho é realizado de forma participativa, mediante a constituição de convênios com associações locais.

14.16.2.2. O segundo (Programa Água-doce), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídrico e Ambiente Urbano, em parcerias com instituições federais, estaduais, municipais e da sociedade civil, tem por objetivo estabelecer uma política pública permanente de acesso a água de boa qualidade para o consumo humano, promovendo e disciplinando de forma socialmente sustentável a implantação, a recuperação e a gestão de sistemas de dessalinização. Ele foi instalado observando metodologia desenvolvida pela Embrapa semi-árido e visa a atender, prioritariamente, as populações de baixa renda residentes em localidades difusas do semi-árido brasileiro.

14.16.2.3. Ressalte-se que o uso de dessalinizadores é uma das alternativas mencionadas no Atlas Nordeste para o aproveitamento das águas salobras naquela região. Entretanto, o documento assinala merecer atenção o destino a ser dado aos rejeitos produzidos no processo de dessalinização da água, que estaria ainda pendente de uma solução.

14.16.2.4. Observa-se, portanto, que o mencionado Programa Água-doce traz em sua concepção opção de resolver ou pelo menos amenizar essa questão dos rejeitos do processo de dessalinização, uma vez que prevê que os resíduos resultantes de sua operacionalização têm destinação programada, a exemplo da criação de tilápias e da produção de feno para alimentação de caprinos.

.14.16.2.5. Registre-se, ainda, que tais programas, embora representem iniciativas isoladas, estão em consonância com as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecidos pela Lei 9443/1997, entre os quais, o de assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados ao uso, a articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores dos usuários e com o planejamento regional, estadual e nacional e a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental.

14.16.3.1. Por último, a Equipe faz referência ao Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas – PRODES, como boa prática na área de saneamento básico. O mencionado Programa é executado pela Agência Nacional de Águas – ANA, cujo objetivo é promover a despoluição de bacias hidrográficas e, por conseguinte, o cumprimento de um dos objetivos estratégicos do PNRH: ‘a melhoria das disponibilidades hídricas superficiais e subterrâneas, em qualidade e quantidade’.

14.16.3.1. O referido programa visa, principalmente, a reduzir os níveis de poluição dos recursos hídricos no país, por meio do incentivo à implantação de Estações de Tratamento de Esgotos - ETE e, com isso, contribuir para a implementação das diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecidas pela Lei 9.433/1997, em especial aquela relacionada com a “*integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambienta*l”.

14.16.3.2. Destaque-se que o foco dessa modalidade de investimento adotada por meio do PRODES deixa de ser a realização da obra, transferindo o enfoque para os resultados alcançados com operação do empreendimento, uma vez que a liberação dos recursos ocorre apenas a partir da conclusão da obra e início da execução das atividades das ETEs, sendo que o pagamento é feito em parcelas vinculadas ao cumprimento de metas de abatimento de cargas poluidoras, além da exigência de outros compromissos contratuais.

14.16.3.3. Entende-se, também, que a forma de implementação do aludido programa está, igualmente, na linha dos objetivos da Política Federal de Saneamento Básico, aprovada pela Lei 11.445/2007, de 5/1/2007, no sentido de promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, contemplando as especificidades locais.

15. Convém destacar, ademais, que, segundo os especialistas no tema, a capacidade de adaptação de uma população aos efeitos das mudanças climáticas é proporcional às condições econômico-financeiras dos habitantes da região. Nesse sentido, observa-se como importante característica dos programas citados pela Equipe de Auditoria, como boas práticas, a filosofia adotada na sua concepção e implementação, no sentido de que o fornecimento de água por si só não é suficiente para a sustentatibilidade das populações no seu local origem, necessitando, pois, haver a capacidade de oferecer fontes de geração de trabalho e de renda a tais populações.

16. Por fim, devo registrar, na linha apontada pela Equipe de Auditoria, que a eficaz implementação de medidas para a adaptação às mudanças do clima tem como antecedente fundamental o conhecimento da vulnerabilidade dos sistemas físicos, ecológicos e sociais que se pretende beneficiar com as ações.

16.1. De acordo com o registrado no Relatório do IPCC, anteriormente citado, "A avaliação das possíveis vulnerabilidades essenciais visa a fornecer informações sobre o ritmo e os níveis da mudança climática que ajudem os tomadores de decisão a promover respostas adequadas aos riscos da mudança do clima".

16.2. Dessa forma, é premente que o Governo Federal incentive, de fato, a realização de estudos direcionados às necessidades brasileiras, avaliando as vulnerabilidades a que está sujeito o País, ante os efeitos das mudanças climáticas, em especial, estimando os potenciais riscos de ocorrência de eventos extremos no semi-árido brasileiro em decorrência do aquecimento global.

16.3. No mesmo sentido, deve o Governo estimular a realização de pesquisas, com vistas a subsidiar a elaboração de políticas públicas de adaptação para aquela região e incrementar as ações de monitoramento do clima, de proteção ao ambiente e recursos naturais e de divulgação dos conhecimentos quanto às mudanças climáticas e seus impactos na economia e no cotidiano da população, de forma a contribuir para a garantia da qualidade de vida da população.

A vista de todas as considerações expostas, acolho a proposta de encaminhamento da 8ª Secex, com os ajustes considerados necessários, sem prejuízo de outras medias que possam ser adotadas a partir do Relatório consolidado a que me referi anteriormente, e Voto no sentido de que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2009.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2462/2009 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.061/2008-6
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria Operacional.
3. Interessados: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente, Casa Civil da Presidência da República e Agência Nacional de Águas.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 8ª Secretaria de Controle Externo (Secex/8).
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada com o objetivo de avaliar as políticas públicas e ações governamentais voltadas para a segurança hídrica do Semi-árido brasileiro diante dos cenários de mudanças climáticas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, na condição de Coordenadora do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima – CIM, instituído pelo Decreto nº 6.263/2007, que estude formas de promover a articulação político-institucional entre os diversos setores do Governo Federal encarregados de atuar nas questões relacionadas com as mudanças climáticas, com vistas a agilizar a avaliação dos riscos de tais mudanças para o País, bem como a elaboração de informações técnicas sobre o tema, em especial no que diz respeito ao Semi-árido brasileiro, levando-se em conta o impacto que poderão sofrer os recursos hídricos da região;

9.2. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente – MMA que adote providências, por intermédio da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, no sentido de:

9.2.1. obter as condições necessárias à implementação Sistema de Alerta Precoce de Secas e Desertificação – SAP, inclusive quanto à disponibilização dos recursos necessários a essa medida;

9.2.2 incentivar a realização de pesquisas com vistas ao desenvolvimento de cenários de mudanças climáticas para a região semi-árida brasileira, contendo projeções mais detalhadas e resolução espacial mais alta do que a oferecida pelos modelos globais do clima;

9.2.3. estimular os órgãos responsáveis pela elaboração e implementação de políticas de recursos hídricos a considerarem em seus planejamentos a variável mudança climática, de modo a evitar que as respectivas ações sejam inviabilizadas em razão de eventos extremos decorrentes dos efeitos das mudanças do clima;

9.2.4. avaliar a possibilidade de ampliar e aperfeiçoar as soluções descentralizadas, a exemplo do PRODHAM e do Programa Água Doce, voltadas ao atendimento do abastecimento hídrico das populações difusas, levando-se em consideração as potencialidades naturais de cada localidade, a fim de assegurar a essa população meios para enfrentar as vulnerabilidades a que estão sujeitas, em decorrência das variabilidades climáticas;

9.2.5. avaliar a conveniência e oportunidade de intensificar a promoção de ações para recuperação dos mananciais, recomposição de matas ciliares e proteção das nascentes dos rios do Semi-árido brasileiro, haja vista que tais ações poderão contribuir para a promoção da garantia hídrica na região, favorecendo, por conseguinte, a adaptação da população local aos efeitos das mudanças climáticas;

9.3. recomendar ao Ministério das Cidades e à Fundação Nacional de Saúde – FUNASA que examinem a conveniência e oportunidade de:

9.3.1. ampliar o auxílio técnico-operacional às Prefeituras Municipais, com vistas a minimizar a deficiência na capacidade técnica dos Municípios de elaboração e operação de projetos de coleta e tratamento de esgoto e de gestão de resíduos sólidos, possibilitando, com isso, o incremento da prestação desses serviços, em especial naqueles integrantes do Semi-árido; e

9.3.2. estimular a implementação de infra-estrutura e serviços relacionados com as ações de saneamento básico, mediante mecanismos de cooperação entre os entes federados, priorizando, na medida do possível, as ações que promovam a eqüidade social e territorial no acesso a esse serviço;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2462-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 026.369/2008-0
Natureza: Relatório de Auditoria.
Responsável: Chiptek Informática Ltda. (CNPJ 31.219.389/0001-94).
Unidade: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev.
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. APRESENTAÇÃO DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA RELATIVO A SERVIÇOS NÃO PRESTADOS PELA LICITANTE. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE.

RELATÓRIO

No âmbito do processo TC 012.633/2005-8, foi realizada auditoria na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev, com o intuito de verificar regularidade de contratações nas áreas de publicidade, propaganda, consultoria, terceirização e informática, de modo a subsidiar os

trabalhos das já concluídas comissões parlamentares mistas de inquérito “dos Correios” e da “Compra de Votos”.

2. Entre outras irregularidades, foi detectada a apresentação, pela empresa Chiptek Informática Ltda. (CNPJ 31.219.389/0001-94), na concorrência 001/2004, de atestado de capacidade técnica relativo a serviços que, na realidade, teriam sido prestados pela empresa RG Software Ltda. (CNPJ 03.424.767/0001-36), conforme contrato 320/2002, firmado entre esta última e a Vésper S/A.

3. Ao apreciar a matéria, este Plenário, por intermédio do acórdão 1.573/2008 (fls. 257/260), entre outras deliberações, determinou à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro – Secex/RJ a constituição deste processo apartado, com a finalidade exclusiva de realizar, para fins de declaração de inidoneidade, a oitiva da Chiptek Informática Ltda. acerca da ocorrência há pouco descrita.

4. Cumpridas as formalidades ordenadas, a empresa ouvida (fl. 264) informou que:

4.1. fundada em 1986, tinha atuação destacada no mercado em 2004, quando atendia a mais de 150 clientes e participava de concorrências;

4.2. desde 2007, em função de dificuldades financeiras, praticamente paralisou suas atividades e deixou de contar com uma área comercial, única que poderia prestar os esclarecimentos demandados pelo Tribunal;

4.3. a RG Software Ltda. faz parte do grupo Chiptek, tem a mesma composição acionária da Chiptek Informática Ltda e é proprietária da marca “Chiptek”.

5. Ao analisar os esclarecimentos prestados, o auditor da Secex/RJ (fls. 269/270) anotou que:

5.1. a resposta apresentada não contém informação sobre a empresa efetivamente responsável pela prestação dos serviços descritos no atestado questionado;

5.2. como a Chiptek não mais possui área comercial, não pode participar de licitações;

5.3. como a RG Software alegadamente integra o grupo Chiptek, poderia ter respondido à oitiva e informado se prestou ou não os serviços constantes do atestado;

5.4. não houve comprovação de que os serviços foram prestados pela Chiptek Informática;

5.5. consulta ao sistema CNPJ da Receita Federal (fls. 265/268) permitiu constatar que as empresas Chiptek Informática Ltda. e RG Software Ltda. são independentes.

6. Assim, por considerar que não foram trazidas aos autos informações que afastassem a constatação de que os serviços constantes do atestado apresentado pela Chiptek Informática foram prestados pela RG Software, consoante comprovaria o contrato firmado entre esta última e a Vésper S/A, o auditor (fl. 270), com apoio do diretor técnico (fl. 270), propôs a declaração de inidoneidade da primeira empresa mencionada para licitar e contratar com a administração pública federal.

7. O titular da unidade técnica (fl. 271) endossou o encaminhamento sugerido e acrescentou proposta de arquivamento dos autos, após lembrar que:

7.1. a comprovação de que os serviços foram executados pela RG Software foi obtida a partir de informações fornecidas pela Embratel, sucessora da Vésper (fl. 47 do volume principal e fls. 222, 239 e 273 do volume 3 do processo TC 012.633/2005-8);

7.2. as empresas são sediadas em cidades distintas, o que conduz à suposição de que “não devem se utilizar do mesmo corpo técnico, muito menos da mesma estrutura”.

É o Relatório.

VOTO

Este processo apartado foi constituído com o exclusivo objetivo de comprovar se, consoante detectado na auditoria tratada no TC 012.633/2005-8, a empresa RG Software foi efetivamente responsável pela prestação dos serviços descritos no atestado de capacidade técnica que a empresa Chiptek Informática apresentou na concorrência Dataprev 001/2004.

2. Em resposta a sua oitiva, a Chiptek limitou-se informar que não tem condições de fornecer os esclarecimentos requeridos por esta Corte acerca da matéria e que a RG Software integra o grupo Chiptek.

3. Contudo, como lembrou o corpo instrutivo da Secex/RJ, a Embratel, sucessora da Vésper S/A, a quem foram prestados os serviços constantes do atestado, informou que, de acordo com o contrato 320/2002, as atividades em questão foram desenvolvidas pela RG Software, e não pela Chiptek.

4. Desse modo, e tendo em vista que, conforme observou o secretário da Secex/RJ, as empresas têm sedes em municípios distintos, o que autoriza a ilação de que não compartilham o mesmo corpo técnico, fica caracterizada a apresentação de atestado incompatível com a realidade, o que caracteriza a fraude ao certame licitatório e permite a aplicação da penalidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.

5. Acolho, pois, os pareceres da unidade técnica e voto pela adoção da minuta de acórdão que trago à consideração deste Colegiado.

Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2009.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2463/2009 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.369/2008-0
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Chiptek Informática Ltda. (CNPJ 31.219.389/0001-94).
4. Unidade: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro – Secex/RJ.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria destinado a identificar a empresa responsável pela prestação dos serviços descritos no atestado de capacidade técnica apresentado pela Chiptek Informática na concorrência Dataprev 001/2004;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base no art. 46 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. declarar a inidoneidade da empresa Chiptek Informática Ltda. (CNPJ 31.219.389/0001-94) para licitar e contratar com a administração pública federal pelo prazo de 5 (cinco) anos;

9.2. dar ciência desta deliberação à empresa;

9.3. arquivar os autos.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2463-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 006.532/2005-0 [Apensos: TC 011.659/2006-8, TC 011.660/2006-9]
Natureza(s): Recurso de Revisão
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de São Domingos do Capim - PA
Interessado: Candido da Luz Ferreira (023.779.502-72)
(05.193.115/0001-63)
Advogado(s): Fabio Sabino de Oliveira Rodrigues (OAB/SP nº 203.372 e OAB/PA nº 12.208)

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. AFASTAMENTO DO DÉBITO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. ARGUMENJTOS INSUFICIENTES PARA AFASTAR A IRREGULARIDADE. CONTAS IRREGULARES. MITIGAÇÃO DA MULTA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução do AUFC Roberto Leal de Carvalho, com a qual aquiesceram, em essência, as instâncias superiores da Secretaria de Recursos.

"Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Cândido da Luz Ferreira (fls. 01/29, anexo 1), ex-Prefeito do Município de São Domingos do Capim-PA, por intermédio do qual se insurge contra o Acórdão nº 709/2006-1a Câmara, prolatado na sessão de julgamento do dia 28/3/2006-Ordinária, inserto na Ata n° 9/2006-1a Câmara (fl. 63, v.p.).

2. Referida decisão apreciou e julgou Tomada de Contas Especial, instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, em desfavor do recorrente, por haver o mesmo se omitido em cumprir seu dever de prestar contas dos recursos repassados pela aludida Autarquia Federal ao Município de São Domingos do Capim-PA, através do Convênio nº 1.908/96 (fls. 4/10, v.p).

3. O objetivo do ajuste era contribuir, suplementarmente, com recursos financeiros, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental, em escolas públicas municipais e municipalizadas.

4. Em primeira instância administrativa, esta Casa julgou irregulares as contas do Sr. ex-Prefeito, imputando-lhe débito e cominando-lhe multa, conforme se depreende da leitura do dispositivo do decisum transcrito in verbis:

"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "a", da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, alínea "a", da mesma Lei, em:

9.1. julgar as presentes contas irregulares e condenar o Sr. Cândido da Luz Ferreira, ex-Prefeito do Município de São Domingos do Capim/PA, ao pagamento da quantia de R$ 73.200,00 (setenta e três mil e duzentos reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos encargos legais, calculados a partir de 16/8/1996 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2. aplicar ao Sr. Cândido da Luz Ferreira a multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei nº 8.443/92, no valor de R$ 7.000,00 (sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor; e

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação".

5. Irresignado com a condenação que lhe foi imposta, o responsável interpôs o presente Recurso de Revisão, que ora passa a ser por nós analisado.

DO EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. O exame preliminar de admissibilidade (fls. 31/32, anexo 1), ratificado pelo em. Relator ad quem (fl. 34, anexo 1), considerou admissível o recurso interposto, posicionamento ao qual anuímos, pois igualmente julgamos deter a peça recursal os requisitos intrínsecos e extrínsecos aplicáveis à espécie, em conformidade com os arts. 32, inciso III e 35, inciso III da Lei 8.443/1992.

DA ANÁLISE DE MÉRITO

DAS RAZÕES RECURSAIS

7. Argumenta o recorrente que não ofertou tempestivamente a prestação de contas dos recursos conveniados porque a documentação comprobatória das despesas não foi localizada nos arquivos do município. Afirma o ex-gestor estar ciente de sua responsabilidade em prestar contas dos recursos recebidos, porém obtempera que não foi possível localizar a documentação, posto que houve mudança no comando do município, sendo certo que alguns documentos foram transferidos da secretaria para o gabinete.

8. Afirma o recorrente que os recursos públicos foram corretamente aplicados para a consecução do objeto do convênio, havendo sido realizado procedimento licitatório, na modalidade convite, que culminou com a contratação da empresa OSMAR L. FERREIRA, a qual realizou serviços de reforma das unidades escolares.

9. Informa o ex-gestor que o convênio celebrado com o FNDE objetivava a contribuição suplementar, através do aporte de recursos financeiros, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental em escolas públicas municipais. Aduz que os recursos poderiam ser utilizados nas despesas de escolas públicas, na manutenção e conservação de prédio escolar, na aquisição de material necessário ao seu funcionamento, na aquisição de material escolar, didático e pedagógico, na aquisição de fitas de

vídeo para tv escola, na capacitação de profissionais, na avaliação de aprendizagem, na implementação de projeto pedagógico e/ou no desenvolvimento de atividades.

10. Desta feita, conclui que uma vez que os gastos foram destinados à manutenção e conservação das escolas e nas reformas das unidades escolares do município, o objeto do convênio foi cumprido.

11. Isto posto, e após colacionar jurisprudência desta Corte, no sentido de que a omissão do dever de prestar contas, com sua posterior prestação intempestiva, pode elidir o débito desde que o gestor comprove a regular aplicação dos recursos públicos, suplica o recorrente que seu apelo seja conhecido e, no mérito, provido, desconstituindo-se o débito que a ele foi imputado.

DA ANÁLISE

12. De plano, antes de proceder-se a qualquer análise, é importante relembrarmos que o recorrente teve julgadas irregulares suas contas, por esta Corte, em primeira instância administrativa, pelo fato de haver se omitido do dever de prestá-las. De fato, como se depreende da simples análise dos autos, somente em sede recursal o ex-gestor municipal apresentou a prestação de contas dos recursos recebidos, do FNDE, por intermédio do instrumento de convênio.

13. Igualmente importante é invocarmos o § 3o do Art. 209 do RI/TCU, in verbis:

"§ 3º Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, a apresentação de prestação de contas posterior não elidirá a irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação apresentada esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos".

14. Há acesa controvérsia nesta Casa acerca da interpretação deste dispositivo regimental. Durante o julgamento do TC 007.900/2003-6, realizado pelo eg. Plenário em 09/06/2004, o Ministro Ubiratan Aguiar apresentou voto revisor, no qual trouxe à colação os Acórdãos nº 365/2002 - Plenário, 259/2003- 2a Câmara e 706/2003- 2a Câmara, então citados como exemplos do entendimento desta Corte no sentido de que a apresentação a destempo da prestação de contas, ou de documentos capazes de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, desacompanhados de justificativas suficientes para elidir a omissão inicial, seria insuficiente para remover a mácula original. Consequentemente, as contas em exame deveriam ser julgadas irregulares.

15. Por outro lado, naquela mesma oportunidade, foram também mencionados os Acórdãos nº 246/2003- 1a Câmara, 2.104/2003-1a Câmara e 2.158/2003- 2a Câmara, todos proferidos após a entrada em vigor do novo Regimento Interno, nos quais entendeu-se que a comprovação intempestiva da regular aplicação dos recursos repassados pela União descaracterizou a omissão e ensejou o julgamento daquelas contas pela regularidade com ressalvas (Voto do Ministro-Relator Benjamin Zymler, Acórdão n° 927/2004-TCU-Plenário).

16. A nosso sentir, e com a devida vênia de opiniões contrapostas à nossa, a interpretação que se deve dar ao § 3o do Art. 209 do RI/TCU é no sentido de considerar que a apresentação intempestiva das contas, mesmo que demonstre a boa e regular aplicação dos recursos, não desnatura a irregularidade, vale dizer, as contas do gestor omisso devem ser mantidas com a pecha de irregularidade.

17. Todavia, esta mesma apresentação intempestiva das contas, caso comprove inequivocamente a dita "boa e regular aplicação dos recursos" e, ainda, se estiver de acordo com as normas legais e regulamentares, poderá (veja-se que se trata de juízo discricionário do órgão administrativo judicante) afastar o débito. Isto tudo sem prejuízo, caso o débito seja afastado, da aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/92.

18. Cumpre-nos, também, dizer que tivemos sempre em mira, ao analisarmos a documentação trazida pelo recorrente, os preciosos ensinamentos do eminente Ministro desta Casa, Dr. Ubiratan Aguiar,

em sua obra "Convênios e Tomadas de Contas Especiais". Em síntese lapidar, o douto julgador nos oferece utilíssimo roteiro a ser seguido na análise das contas de um gestor, in verbis:

"Para comprovar a boa aplicação dos recursos é necessária a existência de uma série de nexos: o extrato bancário deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que devem ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos ocorridos na conta específica" (In Convênios e Tomadas de Contas Especiais: manual prático, 2ª ed. rev. e ampl., Ubiratan Aguiar et. al. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p.43).

19. Dito isto, procedamos à análise dos documentos de fls. 10/29, anexo 1.

20. A despesa total do convênio montou a soma de R$ 81.644,92, dos quais R$ 73.200,00 foram aportados pelo concedente, R$ 3.111,02 provieram de contrapartida do convenente e R$ 5.333,90 advieram como fruto de rendimentos de aplicação financeira (cf. fl. 11, anexo 1).

21. À fl. 16 do anexo 1, consta despacho homologatório da licitação realizada, a saber, o Convite n° 39/96, cuja vencedora foi a empresa OSMAR L. FERREIRA.

22. Neste passo, duas considerações se impõem: a primeira é a de que não consta do convênio previsão para contrapartida do convenente, circunstância que nos parece desimportante, posto que nada obstava que o município aportasse recursos, em complementação ao repasse federal, para a consecução do objeto do convênio.

23. A segunda observação é a de que o valor total das despesas efetuadas, a relembrar, R$ 81.644,92, está dentro do limite máximo de R$ 150.000,00, previsto na alínea "a" do inciso I do art. 23 da Lei n° 8.666/93 para convites realizados visando à contratação de obras e serviços de engenharia.

24. Às fls. 28/29 do anexo 1, estão acostados extratos bancários da conta específica do convênio, que coincidem, em datas e valores, com a relação de pagamentos efetuados (fl. 10, anexo 1), ressaltando-se que os desembolsos foram feitos dentro do prazo de vigência do convênio.

25. Os recibos de fls. 17/27, anexo 1, também coincidem, em datas e valores, com as despesas apontadas nos extratos bancários e na relação de pagamentos efetuados.

26. As notas fiscais de fls. 12/15, anexo 1 coincidem, no que tange aos valores globais, com os recibos de fls. 17/27, anexo 1.

27. Por todo o exposto, considerando que, a nosso juízo, a documentação intempestivamente ofertada pelo recorrente logrou demonstrar a correta aplicação dos recursos conveniados e, considerando ainda, o entendimento que temos do § 3o do Art. 209 do RI/TCU, no sentido de que, mesmo que o débito seja elidido remanesce a irregularidade das contas motivada por sua apresentação a destempo, opinamos pelo conhecimento e provimento do recurso interposto, desconstituindo o débito imputado em primeira instância administrativa, porém mantendo a multa aplicada ao ex-gestor, não mais agora com base no art. 57 da Lei 8.443/92, porém com espeque no art. 58, inciso I do mesmo diploma legal, cujo quantum deve ser mitigado, dada a total elisão do débito.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Isto posto, analisadas as alegações e os documentos carreados, em sede recursal, pelo Sr. Cândido da Luz Ferreira, elevamos os autos à consideração superior, propondo a esta Suprema Corte de Contas que:

a) Com fulcro nos arts. 32, inciso III e 35, inciso III da Lei 8.443/1992, conheça do Recurso de Revisão interposto para, no mérito, dar-lhe provimento, desconstituindo o débito de R$ 73.200,00 constante do item 9.1 do Acórdão nº 709/2006-1a Câmara, bem como alterando o fundamento da multa aplicada ao responsável, através do item 9.2 do mencionado decisum, passando a ter por base o art. 58, inciso I da Lei 8.443/92, mitigando-a, haja vista a total elisão do débito.

b) Dê ciência ao recorrente da deliberação que for adotada, encaminhando-lhe, além da cópia integral da decisão, os respectivos relatório e voto que a fundamentarem.

2. O diretor da 2ª DT/SERUR, acompanhado pelo titular da secretaria, discordou do encaminhamento do AUFC para propor que fosse dado provimento parcial ao recurso, uma vez que a justificativa para a apresentação intempestiva das contas não veio acompanhado de elementos probatórios.

3. O Ministério Público junto ao TCU, por sua vez, manifestou sua aquiescência ao posicionamento da unidade técnica. Posicionou-se, "em face da gravidade da omissão inicial do Sr. Cândido da Luz Ferreira" pela manutenção da irregularidade das contas bem como da multa aplicada em seu valor integral. Ademais, ressaltou, em caso de provimento ao recurso vertente, a necessidade de comunicar o resultado da deliberação ao órgão que tenha ajuizado a ação de cobrança executiva.

4. É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Cândido da Luz Ferreira, ex-Prefeito do Município de São Domingos do Capim-PA, contra o Acórdão nº 709/2006-1a Câmara, que, em sede de Tomada de Contas Especial, julgou suas contas irregulares, imputando-lhe débito e multa, em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por meio do Convênio nº 1.908/96, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE ao mencionado município.

2. Preliminarmente, registro que conheço do presente recurso de revisão, nos termos do art. 35, III, da Lei 8.443/1992, porquanto atendidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie. Ademais, acolho a instrução da unidade técnica e adoto os fundamentos ali expendidos como razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

3. Destaco que o convênio nº 1.908/96 tinha como objetivo suplementar com recursos financeiros a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental em escolas públicas municipais, podendo a verba ser utilizada em quaisquer das seguintes finalidades:

i. manutenção e conservação de prédio escolar;
ii. aquisição de material necessário ao funcionamento da escola;
iii. aquisição de material escolar, didático e pedagógico;
iv. aquisição de fitas de vídeo para TV Escola;
v. capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação;
vi. avaliação de aprendizagem;
vii. implementação de processo pedagógico;
viii. desenvolvimento de atividades educacionais diversas.

4. As instruções e pareceres lavrados nos autos são unânimes em afirmar que a documentação apresentada pelo ex-prefeito demonstra a boa e regular aplicação dos recursos repassados em serviços afetos à conservação de prédios escolares como remoção e reconstrução de piso, assentamento de portas e esquadrias, pintura, recuperação de telhados, tudo em conformidade com o objeto pactuado. Nesse sentido, deve ser afastado o débito inicialmente imputado ao gestor.

5. No que concerne à omissão no dever de prestar contas, o ex-prefeito não trouxe aos autos justificativas plausíveis. Limitou-se a alegar, sem apresentar elementos probatórios, que a apresentação intempestiva das contas decorreu da dificuldade de localização dos documentos nos arquivos da Prefeitura.

6. Destaco, ademais, que o entendimento esposado por esta Corte é de que a omissão, com a posterior prestação intempestiva das contas, pode elidir o débito, no caso de comprovada aplicação regular dos recursos, mas, nos termos do Regimento Interno, não sana a irregularidade inicial do gestor e determina o julgamento das contas pela irregularidade, com eventual aplicação de multa. Nesse sentido, acolho as propostas unânimes da unidade técnica e do MP/TCU pela irregularidade das contas.

7. Considerando que a demonstração da regular aplicação dos recursos públicos, ainda que mantida a irregularidade das contas em razão da omissão no dever de prestar contas, evidencia conduta menos gravosa do responsável, proponho a redução da multa imposta ao responsável e sua capitulação no inciso I do art. 58 da Lei nº 8.443/92.

8. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2464/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.532/2005-0.
1.1. Apensos: 011.659/2006-8; 011.660/2006-9
2. Grupo II – Classe I Assunto: Recurso de Revisão
3. Interessado: Candido da Luz Ferreira (023.779.502-72).
4. Órgão/Entidade : Prefeitura Municipal de São Domingos do Capim - PA.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Guilherme Palmeira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Julio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PA (SECEX-PA).
8. Advogado constituído nos autos: Fabio Sabino de Oliveira Rodrigues (OAB/SP nº 203.372 e OAB/PA nº 12.208)
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Candido da Luz Ferreira contra o Acórdão nº 709/2006 – Primeira Câmara;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. conhecer do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Candido da Luz Ferreira, porquanto preenchidos os requisitos específicos de admissibilidade previstos no artigo 35, III, da Lei n. 8.443/92 para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. dar a seguinte redação ao Acórdão nº 709/2006 – Primeira Câmara:

"9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Cândido da Luz Ferreira aplicando-lhe a multa prevista nos arts. 19, parágrafo único, e 58, I, da Lei nº 8.443/92, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do

dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor; e

9.2. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação".

9.3. comunicar o teor desta deliberação ao órgão executor que tenha ajuizado as ações de cobrança executiva, nos termo s do art. 9º, parágrafo único, da Resolução TCU nº 178/2005;

9.4. dar ciência ao recorrente do teor desta deliberação;

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2464-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE ___ – Plenário
TC – 008.556/2009 - 3
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Entidade: Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional
Interessado: Senado Federal
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: SOLICITAÇÃO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA CONCLUSÃO DE AUDITORIA SOLICITADA PELO SENADO FEDERAL. NECESSIDADE DE COLETA DE DADOS E INFORMAÇÕES EM MAIOR VOLUME DO QUE O INICIALMENTE PREVISTO. PLAUSIBILIDADE. DEFERIMENTO. COMUNICAÇÃO.

Aprecia-se solicitação de prorrogação de prazo para conclusão de auditoria de interesse do Senado Federal, formulada pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG, nos termos a seguir transcritos:

"Trata-se de Auditoria Operacional na Secretaria Nacional de Defesa Civil aprovada em função de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada por meio do Ofício n.º 329-SF, de 13 de abril de 2009, com o objetivo de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações da defesa civil brasileira. Referida auditoria, aprovada pelo Acórdão nº 1.257/2009, de 10/6/2009, teve início dia 28/7/2009 com previsão de conclusão em 16/10/2009, nos termos do art. 215 da Resolução.

A Secretaria Nacional de Defesa Civil é responsável pela execução dos programas orçamentários 1027 – Prevenção e Preparação para Desastres e 1029 – Resposta aos Desastres e Reconstrução. Os programas em tela movimentaram, somente em 2008, R$ 1,6 bilhões com execução direta e repasse de recursos para estados e municípios. De 2004 a 2008, foram firmados 1.757 convênios e contratos de repasse.

O projeto de auditoria operacional inicialmente proposto estava focado no programa 1029, uma vez que a solicitação do Congresso decorreu da necessidade de examinar as causas para a demora no repasse de recursos públicos para os entes atingidos por calamidades, objeto do citado programa.

Entretanto, o aprofundamento das investigações revelou as inter-relações entre os dois programas, acarretando a necessidade de se realizar avaliação mais abrangente das ações da Secretaria Nacional de Defesa Civil. Essa decisão demandou a coleta e análise de dados em volume superior àquele inicialmente previsto. Acrescente-se que foram encontradas dificuldades na obtenção dos dados de execução financeira das contas bancárias dos termos de compromisso, que demanda tempo de resposta do Banco do Brasil.

Diante de todo o exposto:

a) nos termos do § 2º do art. 15 da Resolução 215/2008, solicita-se prorrogação do prazo da presente auditoria em 45 dias, alterando-se a sua conclusão para 1º/12/2009.

b) nos termos do § 3º do mesmo art. 15 da Resolução 215/2008, encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida pelo TCU à Secretaria da Mesa do Senado Federal."

É o Relatório.

VOTO

A solicitação em apreço encontra amparo ao seu deferimento no § 2º do art. 15, da Resolução/TCU nº 215, de 20 de agosto de 2008, que dispõe sobre o tratamento de solicitações do Congresso Nacional.

2. Conforme exposto pela Unidade Técnica incumbida da realização da auditoria operacional solicitada pelo Parlamento, no curso dos trabalhos verificou-se a necessidade de ampliar os dados a serem manejados, o que implica necessidade de maior tempo no trato destes. Para tanto, foi solicitada a prorrogação do prazo para conclusão dos trabalhos em mais 45 (quarenta e cinco) dias.

3. Em face da plausibilidade do pedido, submeto-o a este Plenário com manifestação favorável ao seu deferimento, tendo em vista que a auditoria na Secretaria da Defesa Civil foi autorizado por intermédio do Acórdão nº 1.257/2009, deste Colegiado.

4. Ressalto, todavia, que a prorrogação ora autorizada deverá comunicada à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, em observância ao que dispõe o § 3º do art. 15 da já mencionada Resolução/TCU nº 215/2008.

Em face do exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à consideração do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2465/2009 – TCU – Plenário

1. Processo n° TC – 008.556/2009 - 3.

2. Grupo I - Classe de Assunto II: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Senado Federal.
4. Entidade: Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: SEPROG.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de prorrogação de prazo para conclusão de auditoria solicitada pelo Senado Federal, o Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, ACORDA em:

9.1. com fundamento no art. 15, §§ 2º e 3º, da Resolução/TCU nº 215, de 20 de agosto de 2008:

9.1.1. deferir o pedido de prorrogação de prazo, por 45 (quarenta e cinco) dias, para que a conclusão da Auditoria Operacional em curso na Secretaria Nacional de Defesa Civil, autorizada pelo Acórdão nº 1.257/2009 – TCU – Plenário;

9.1.2. comunicar à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal que a Auditoria Operacional acima mencionada teve seu prazo de conclusão prorrogado, na forma do subitem anterior;

9.2. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Voto e Relatório que o subsidiam, à Presidência do Senado Federal, ao Senador Raimundo Colombo e ao Ministério da Integração Nacional.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2465-44/09-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO
TC 012.266/2009-0
Natureza: Levantamento de Auditoria
Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amazonas
Interessado: Congresso Nacional
Advogado(s): não consta

SUMÁRIO: Fiscobras 2009. Levantamento de Auditoria no Plano de Trabalho 12.363.1062.1h10.0001. Não constatação de irregularidades graves com determinação de paralisação. Determinações. Ciência à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Cuidam os presentes autos de Levantamento de Auditoria no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas em Rio Branco – AC, no âmbito do Programa de Trabalho 12.363.1062.1h10.0001, em consonância com o Plano de Fiscalização de Obras 2009 do TCU (registro fiscalis 422/2009).

Esse Plano de Trabalho tinha como objeto a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica nacional, por meio da implantação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre.

A importância socioeconômica desse Programa de Trabalho consiste em colocar à "disposição da população acriana a possibilidade do desenvolvimento educacional, por meio da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica".

O custo das obras estava previsto em R$ 10.609.926,57 (dez milhões, seiscentos e nove mil, novecentos e vinte e seis reais e cinqüenta e sete centavos).

Assim está contemplado o Relatório do Levantamento de Auditoria elaborado pela SECEX-AC:

"**1 - APRESENTAÇÃO**

A Portaria do MEC nº. 1065, de 13/11/2007, incumbiu ao Centro Federal de Tecnologia do Amazonas o encargo de adotar as medidas necessárias à implantação da Escola Técnica Federal do Acre.

Por outro lado, através da Lei nº. 11.892/2008, instituiu-se a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, formada pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, dentre outras instituições. Nesse contexto, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia originaram-se das então existentes Escolas Técnicas Federais (ETF), Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet) e Escolas Agrotécnicas Federais.

Por isso, coube ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas - Ifam (antigo Cefet/AM) - dar cumprimento à Portaria MEC nº. 1065/2007 e implantar o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre - Ifac (antigo ETF/Acre).

Importância socioeconômica

Ao realizar a implantação do Ifac, estará a disposição da população acriana a possibilidade do desenvolvimento educacional, por meio da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação

Em cumprimento ao Acórdão 345/2009 - Plenário, realizou-se auditoria no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amazonas, no período compreendido entre 05/06/2009 e 01/07/2009.

A razão que motivou esta auditoria foi a necessidade de auditar o processo de licitação para a construção do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Acre, empreendimento sob a responsabilidade do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amazonas.

2.2 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar o planejamento e construção do IF/AC em Rio Branco.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1 - O procedimento licitatório foi regular?

2 - O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

3 - O tipo do empreendimento exige licença ambiental e realizou todas as etapas para esse licenciamento?

2.3 - Metodologia utilizada

Utilizaram-se as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade.

2.4 - VRF

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ **10.609.926,57.** (dez milhões, seiscentos e nove mil, novecentos e vinte e seis reais e cinqüenta e sete centavos). Este é o valor que a Administração orçou para executar a obra.

2.5 - Benefícios estimados

A fiscalização trouxe um benefício imediato de R$19.754,62 relativo à alteração do Grupo A da planilha orçamentária de encargos sociais e obrigações trabalhistas da licitante vencedora da Concorrência nº 02/2009, corrigindo o valor do FGTS de 8,5% para 8% e expurgando a parcela referente à "Adicional do SENAI".

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Retenção/pagamento de tributos (contribuição previdênciária, IR, ISS, etc.) em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada ou na legislação vigente.

3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades

Tipo - Sobrepreço

Justificativa - O sobrepreço decorre de cobrança indevida de percentuais de encargos sociais. Todavia, o impacto ao erário é de pequena monta, haja vista que os percentuais irregulares excedem em pouco àquilo que seria o correto.

Alterações de classificação

Edital 02/2009, 18/03/2009, CONCORRÊNCIA, Contratação de empresa de construção civil para construção da sede do Instituto Federal de Tecnologia do Acre - Ifac - em Rio Branco-AC.

Classificação alterada para outras irregularidades.

A resposta do gestor sanou a irregularidade, sendo necessária tão somente uma determinação ao órgão.

3.1.2 - Situação encontrada:

Analisando a planilha de encargos sociais da empresa vencedora da licitação (fl. 20 - vol. principal), o percentual de encargos sociais relativo ao FGTS está incorreto, porque o percentual atualmente em vigor é de 8%. De fato, até dezembro de 2006, o percentual era de 8,5%, quando findou o prazo de acréscimo de 0,5%, conforme LC nº 110/2001, art 2º, § 2º.

Nesse mesmo diapasão, a priori, não se vislumbra o embasamento legal para a cobrança do item "Adicional do Senai" no valor de 0,2 %.

3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Edital 02/2009, 18/03/2009, CONCORRÊNCIA, Contratação de empresa dec onstrução civil para construção da sede do Instituto Federal de Tecnologia do Acre - Ifac - em Rio Branco-AC.

3.1.4 - Critérios:

Lei 110/2001, art. 2º, § 2º

Princípio da Legalidade (art. 37, caput, Constituição Federal).

3.1.5 - Evidências:

Planilha de encargos socias da contratada. (folha 20 do Volume Principal)

3.1.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

Os responsáveis encaminharam a irregularidade à empresa vencedora da licitação, que não se opôs à redução do valor de sua proposta de forma a atender aos percentuais corretos. Destarte, ocorreu uma redução no valor da proposta vencedora da licitação em R$ 19.754,62 (dezenove mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e dois centavos). (folha 42 do Anexo 1 - Principal)

3.1.7 - Conclusão da equipe:

Como a empresa se comprometeu a reduzir o valor de sua proposta, conclui-se que a irregularidade foi sanada. Caberá proposição de determinação ao Ifam para que altere o Grupo A da planilha orçamentária de encargos sociais e obrigações trabalhistas da licitante vencedora da Concorrência nº. 02/2009, corrigindo para 8% o valor referente ao FGTS e expurgando a parcela referente à "Adicional do Senai".

3.2 - Critério de reajuste inexistente ou inadequado.

3.2.1 - Tipificação do achado:

Classificação - irregularidades esclarecidas

Tipo - Demais irregularidades graves no processo licitatório

Justificativa - Como o contrato ainda não foi assinado, a cláusula de reajuste pode ser retificada, sanando-se a irregularidade.

Alterações de classificação

Edital 02/2009, 18/03/2009, CONCORRÊNCIA, Contratação de empresa dec onstrução civil para construção da sede do Instituto Federal de Tecnologia do Acre - Ifac - em Rio Branco-AC.

Classificação alterada para irregularidades esclarecidas.

A resposta do gestor sanou a irregularidade.

3.2.2 - Situação encontrada:

A minuta do contrato de prestação de serviços assim estabelece:

"6.1 Na hipótese de ser ultrapassado o prazo estipulado após a data de início dos serviços da CONCORRÊNCIA Nº. 02/2009 - IF-AM, por motivos alheios à vontade da CONTRATADA, tais como a alteração do cronograma-físico financeiro, por interesse do CONTRATANTE, os preços previstos na proposta vencedora do certame referentes às parcelas ainda não executadas do serviço contratado, serão reajustados de acordo com a variação do Índice Nacional da Construção Civil - INCC, ocorrido no período considerado e divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, na coluna 35 (Edificações), da revista Conjuntura Econômica, mediante solicitação expressa ao IF-AM, que se reserva o direito de analisar e conceder o acréscimo pretendido, utilizando-se da seguinte fórmula:

R = (V (I² - I¹))/ I¹

onde:

R = Valor do reajuste pretendido

V = Valor do saldo contratual aferido no primeiro dia após o decurso do prazo de 6 meses de vigência do contrato

I¹ = Índice de preços relativo à data de assinatura do contrato

I² = Índice de preços correspondente à data do reajuste

6.2 - Enquanto não divulgados os índices correspondentes ao mês em que os serviços foram executados, o reajuste será calculado de acordo com os últimos índices conhecidos, cabendo, quando publicados os definitivos, a elaboração de novos cálculos, oportunidade em que serão efetuadas as compensações devidas.

6.3 - Na correção final, todos os índices utilizados serão obrigatoriamente os definitivos.

6.4 Caso o índice estabelecido para reajustamento venha a ser extinto ou de qualquer forma não possa mais ser utilizado, será adotado em substituição o que vier a ser determinado pela legislação então em vigor.

6.5 Na ausência de previsão legal quanto ao índice substituto, as partes elegerão novo índice oficial para reajustamento do valor remanescente do Contrato.

6.6 Fica a CONTRATADA obrigada a apresentar memória de cálculo referente ao reajustamento de preços do valor remanescente do contrato, sempre que este ocorrer."

Dessa forma, o contrato estipula uma forma de reajustamento do contrato após 6 meses da vigência, diferindo daquilo sistematizado pelas decisões desta Corte, senão vejamos:

- Acórdão 1941-42/06-P:

"[VOTO]

8. Quanto à periodicidade de reajustamento dos contratos administrativos, este Tribunal, por meio do item 9.1.2 do Acórdão n. 474/2005 - Plenário, esclareceu que os reajustes de preços, de acordo com a variação do índice previsto no edital, devem abranger o período de somente um ano, contado a partir da data da apresentação das propostas ou da data do orçamento a que ela se referir, devendo os demais reajustes ser efetuados quando se completarem períodos múltiplos de um ano, contados sempre desse marco inicial.

9. Conforme se extrai do Voto proferido pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, a periodicidade anual fixada no art. 28 da Lei n. 9.069/1995 c/c o art. 3º, § 1º, da Lei n. 10.192/2001 não é apenas o interstício mínimo para a realização dos reajustes. É também o período máximo de defasagem de preço que o contratado deve suportar, sob pena de implicar a quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, constitucionalmente assegurado."

- Acórdão 3273-37/07-1:

"1.1.1.1. considere apenas as variações de custos efetivamente ocorridas e comprovadas pela contratada, dentro do primeiro período de apuração, ou seja, exclusivamente nos 12 (doze) meses a contar da data-limite fixada pelo edital de licitação para a apresentação da proposta ou do orçamento a que esta se referir;"

- Acórdão 1160-24/07-P:

" [VOTO]

18. Quanto à periodicidade dos reajustes contratuais, a unidade técnica expõe que os contratos para prestação de serviços de saúde firmados pelo órgão [TRT] são reajustados de acordo com tabela de

serviços médicos elaboradas pelo Associação Médica Hospitalar. Entretanto, [...], não há nos autos a freqüência de reajustes de tais tabelas para ser verificado se foi dado cumprimento ao disposto no § 1ºo do art. 3º da Lei n. 10.192/2001, o qual estabelece a periodicidade anual para os reajustes de contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública. Assim, julgo adequada a realização de determinação ao órgão nesse sentido.

[ACÓRDÃO]

9.2. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região que observe o disposto no § 1º do art. 3º da Lei n. 10.192/2001, no que diz respeito à periodicidade mínima de um ano para a ocorrência de reajustes contratuais, inclusive em relação aos contratos firmados com empresas prestadoras de serviços de saúde;

[SUMÁRIO]

2. De acordo com a Lei n. 10.192/2001, os reajustes contratuais devem obedecer à periodicidade mínima de um ano, mesmo quando se trata da contratação de empresas prestadoras de serviços de saúde, pois a norma legal não contempla tal exceção."

Portanto, faz-se necessário a correção da cláusula contratual de reajuste disposta na minuta do contrato, de forma a atender à Jurisprudência desta Corte e à legislação correlata.

3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Edital 02/2009, 18/03/2009, CONCORRÊNCIA, Contratação de empresa dec onstrução civil para construção da sede do Instituto Federal de Tecnologia do Acre - Ifac - em Rio Branco-AC.

3.2.4 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 40, § XI; art. 40, § XIV; art. 55, inciso III

Lei 9096/1995, art. 28

Lei 10192/2001, art. 3º, § 1º

3.2.5 - Evidências:

Cláusula Sexta da minuta do contrato (folhas 26/27 do Volume Principal)

3.2.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

"Com relação a Cláusula Sexta do Contrato - Do Reajustamento - informamos que o Edital e a Minuta do Contrato foi previamente analisado pela Procuradoria Federal a qual não acrescentou nenhuma observação em relação à referida cláusula, todavia como o Contrato ainda não foi assinado, nem emitido a Nota de Empenho em favor da empresa, a cláusula fica assim retificada: "O reajuste de preços do Contrato deve obedecer a Lei n.o 10.192/2001, abrangendo somente o período de 01 (um) ano contado a partir da data da apresentação das propostas ou do orçamento a que ela se referir, devendo os demais reajustes serem efetuados quando se completarem períodos múltiplos de 01 (um) ano contados sempre desse marco inicial (art. 28 da Lei nº. 9.069/1995 c/c art. 3° Parágrafo 1º. Da Lei 10.192/2001) (sic), mediante solicitação expressa ao IFAM, que se reserva ao direito de analisar e/ou conceder o acréscimo pretendido", sanando-se portanto a irregularidade" (folha 3 do Anexo 1 - Principal)

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Como os responsáveis retificaram a cláusula da minuta contratual de forma a atender a legislação vigente e às decisões desta Corte, conclui-se que a irregularidade foi sanada.

3.3 - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.

3.3.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades

Tipo - Ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos

Justificativa - Essa irregularidade só adquire relevância em eventual aditivo contratual, onde poderá ensejar o famigerado "jogo de planilha". Como não houve a celebração de aditivo contratual, tal irregularidade é passível de ser sanada.

Alterações de classificação

Edital 02/2009, 18/03/2009, CONCORRÊNCIA, Contratação de empresa dec onstrução civil para construção da sede do Instituto Federal de Tecnologia do Acre - Ifac - em Rio Branco-AC.

Classificação alterada para outras irregularidades.

Em que pese a irregularidade ser tipificada como grave, a proposta de determinação formulada é suficiente para resguardar o erário, considerando, ainda, que a proposta apresentada ficou abaixo daquilo orçado pela Administração.

3.3.2 - Situação encontrada:

Não consta no edital o critério de aceitabilidade de preços unitário, conforme preconiza o Estatuto das Licitações, art. 40, inciso X, e a jurisprudência do TCU, senão vejamos:

-Acórdão 2014/2007-P

"9.4.4. é imprescindível a fixação, no edital, dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e globais, em face do disposto no art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93";

-Acórdão 87/2008-P

"9.5.2. passe a fixar critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, permitida a fixação de preços máximos e vedada a estipulação de preços mínimos, ou de critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, exceto, nesses casos, daqueles próprios ao acompanhamento de preços de mercado";

-Acórdão 396/2008-P

"9.1.3.1. inclua nos editais critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais, consoante art. 40, inciso X da Lei 8.666/93";

-Acórdão 397/2008-P

"9.4.14. preveja critérios de aceitabilidade de preços, de acordo com as especificidades das obras ou dos serviços;

9.4.23. caso opte por licitar o objeto de forma global, adote para a licitação o tipo “menor preço”, previsto no inciso I do § 1º do art. 45 da Lei nº 8.666/93, combinado com a estipulação dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, requerida pelo inciso X do art. 40 da mesma lei";

-Decisão 253/2002-P

" ‘...o fato de os processos licitatórios terem sido realizados em regime de preço global não exclui a necessidade de controle dos preços de cada item. É preciso ter em mente que, mesmo nas contratações por valor global, o preço unitário servirá de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, admitidos nos limites estabelecidos no Estatuto das Licitações. Dessa forma, se não houver a devida cautela com o controle de preços unitários, uma proposta aparentemente vantajosa para a administração pode se tornar um mau contrato.’"

-Acórdão 2381/2008-P

"9.2. determinar à Eletrosul Centrais Elétricas S.A. que:

9.2.1. faça constar obrigatoriamente dos atos convocatórios, em futuros certames licitatórios, critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, com a fixação de preços máximos, tanto para as licitações do tipo menor preço unitário quanto nas de menor preço global, em observância ao disposto nos artigos 40, caput, e inciso X, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/93";

Em virtude disso, após a análise dos itens de serviço que correspondiam a, aproximadamente, 70% do custo total da obra (curva ABC), verificou-se que alguns itens do orçamento estavam acima do preço de referencial do Sinapi, conforme planilha à fl. 34 e 35, sendo necessário que se apresentem justificativas tanto para ausência do critério, quanto para os preços dos itens que superam o sistema de referência.

3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Edital 02/2009, 18/03/2009, CONCORRÊNCIA, Contratação de empresa dec onstrução civil para construção da sede do Instituto Federal de Tecnologia do Acre - Ifac - em Rio Branco-AC.

3.3.4 - Critérios:

Lei 8666/1993, art. 40, inciso X

3.3.5 - Evidências:

Item 8 do edital de licitação. (folha 50 do Volume Principal)

3.3.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:

O Ofício de resposta assim se manifesta quanto à inexistência do critério de aceitabilidade de preços unitário:

"Aceitabilidade de Preços Unitário e Global da Proposta, foi acrescido na Minuta do Contrato - Cláusula Sexta - Única, onde explicita que a proposta deverá obedecer ao sistema referencial do SINAPI (art.40, Inciso X da Lei nº. 8.666/93)".

Quanto à existência de composições do orçamento acima do preço de referência, alega:

"Sobre os questionamentos do TCU quanto a planilha:

Justificativas para os itens:

- CONCRETO BOMBEADO 25MPA INCL CONCR IMPORT USINA COLOCACAO ESPALHAMENTO , ADENSAMENTO MECANICO E ACABAMENTO.;
- Estrutura metálica para telha cerâmica ou de concreto, vão de 10 a 13 m
- Caixa de inspeção em alvenaria (60 x 60 x 60 cm) em alvenaria de 1 tijolo

Houve discrepâncias devido ao fato de que o projetista fez a composição dos serviços pelos insumos do SINAPI e não pela planilha de serviços do mesmo sistema e transferiu os valores adquiridos para a planilha orçamentária. A divergência se dá pelos índices usados na composição, já que a planilha de serviços não detalha os índices usados para a composição dos serviços.

para o item abaixo:

- Bancada de granito, e=3,00cm, largura=0,60m ou 0,65m ou 0,8m (1 caso)

Houve erro por por parte do projetista na hora de transferir as unidades adequadas de sua planilha de composição onde o mesmo orçou uma bancada especial com 4 torneiras para alguns laboratórios e 3

para outros, por se tratar de bancadas para laboratórios especificos. A unidade medida estava em m mas na transferência enganosamente se colocou a unidade em m2.

para os itens:

- Piso korudur com korodur branco, com granilite branca, espessura mínima de 3 cm, com junta de dilatação de 2,5cm a cada 1,50 m e envolta do perímetro das salas afastado de 20cm do rodapé, arg. de cimento, areia com impermeabilizante
- Azulejo, assentado com argamassa de cimento colante, juntas a prumo
- Cobertura com telha metálica pré-pintada 0,50mm, ginásio e marquises
- limpeza final da obra
- Preparo e regulação de subleito. Escavação manual de valas até 3m, material de 1a categ;
- Concreto estrutural dosado em central, Fck 20 Mpa
- Contrapiso de concreto 8cm armado com tela e desempenado
- Vidro temperado canelado e= 4mm, colocado em esquadrias de aluminio
- Guia pré fabricada de concreto e execução de sarjeta moldada "in loco" (O,15m X 0,30m), concreto fck=15 Mpa

Ocorreram divergências no orçamento com o valor do SINAP I de serviços devido aos indices utilizados pelo projetista nos insumos para compor sua planilha, o mesmo compôs os serviços usando os valores de insumo do SINAP I e usou indices que divergem um pouco daquele obtido na planilha do SINAP I serviços. Destaca-se que a planilha de serviços do SINAP I não discretiza os indices usados para compor os serviços. A planilha de composição dos serviços feitas pelo projetista usou os indices do TCPO- PINI para os serviços descritos e os preços dos insumos do SINAPI". (folhas 4/41 do Anexo 1 - Principal)

3.3.7 - Conclusão da equipe:

No que tange a inexistência de critério de aceitabilidade de preço unitário, a sua inclusão na minuta contratual não sana a irregularidade, porque esta disposição era necessária durante o decurso do procedimento licitatório, de forma a evitar que os licitantes apresentassem preços distorcidos em relação àqueles praticados no mercado, mesmo que a proposta oferecida respeitasse àquilo orçado pela Administração.

Quanto à justificativa para existência de itens do orçamento com preços acima do SINAPI, temos:

1) Em relação aos serviços de "Concreto bombeado 25MPa incl concr import usina colocação espalhamento, adensamento mecânico e acabamento", "Estrutura metálica para telha cerâmica ou de concreto, vão de 10 a 13 m" e "Caixa de inspeção em alvenaria (60 x 60 x 60 cm) em alvenaria de 1 tijolo" a alegação do engenheiro responsável não deve prosperar. Afirma ele que a divergência se deveu pelo fato de utilizar os insumos do SINAPI para orçar o serviço ao invés do custo do serviço no mesmo sistema. Todavia, a comparação foi realizada utilizando os preços praticados no SINAPI e pelo licitante vencedor, ao invés daqueles orçados pela Administração. Portanto, mesmo que a alegação de erro na composição da Administração fosse evidenciada através de memória de cálculo (algo que, frise-se, o responsável não elaborou para este caso), essa mesma alegação não cabe para a composição do licitante vencedor, que foi aquela utilizada para calcular o sobrepreço.

2) Para o serviço "Bancada de granito, e=3,00cm, largura=0,60m ou 0,65m ou 0,8m" a alegação do engenheiro responsável não deve prosperar. Caso tenha ocorrido um erro e a bancada tenha sido orçada em m² ao invés de metros, o sobrepreço aumentaria, porque a bancada de granito orçada pelo SINAPI, em metros, custa R$ 145,1; enquanto que a mesma bancada, no SINAPI, custa R$ 290,2 por m² (conforme memória de cálculo à fl. 06 - anexo 1). Se o preço do referencial se reduz (conforme alegações do responsável), isto implica em aumentar a diferença entre o preço praticado e aquele do referencial, elevando o sobrepreço praticado.

3) Por fim, para os serviços "Piso korudur com korodur branco, com granilite branca, espessura mínima de 3 cm, com junta de dilatação de 2,5cm a cada 1,50 m e envolta do perímetro das salas afastado de 20 cm do rodapé, arg. de cimento, areia com impermeabilizante"; "Azulejo, assentado com argamassa de cimento colante, juntas a prumo"; "Cobertura com telha metálica pré-pintada 0,50mm, ginásio e marquises"; "Limpeza final da obra"; "Preparo e regulação de subleito"; "Escavação manual de valas até 3m, material de 1a categ"; "Concreto estrutural dosado em central, Fck 20 Mpa"; "Contrapiso de concreto 8 cm armado com tela e desempenado"; "Vidro temperado canelado e= 4 mm, colocado em esquadrias de aluminio" e "Guia pré fabricada de concreto e execução de sarjeta moldada "in loco" (O,15m X 0,30m), concreto fck=15 Mpa" a alegação do engenheiro responsável não deve prosperar. Afirma ele que a divergência se deveu pelo fato de utilizar os insumos do SINAPI em conjunto com os índices do TCPO-PINI para orçar o serviço. Entretanto, não evidenciou essa divergência através de memória de cálculo demonstrando que a gênese da diferença entre a composição que utilizou e aquela disponível no SINAPI não acarretou sobrepreço para estes itens. Por isso, conclui-se que o argumento não encontra fundamento fático.

A necessidade de existência de critério de aceitabilidade de preços unitários no edital é fundamental para evitar que os licitantes apresentem preços distorcidos em relação àqueles praticados no mercado, mesmo que a proposta oferecida respeite o valor global orçado pela Administração, ensejando o conhecido expediente de "jogo de planilhas", onde o licitante vencedor, posteriormente à celebração do contrato, solicita aditivo contratual para a supressão dos itens de serviço que estão abaixo do valor de mercado e acréscimos daqueles que estão acima, acarretando o superfaturamento da obra.

De forma a contornar esta adversidade e considerando que no presente caso o custo global da obra ofertado pelo licitante respeita àquele estipulado pela Administração, caberá proposição de determinação ao Ifam para que:

1)em eventual aditivo ao contrato decorrente da Concorrência nº. 02/2009, adote, no mínimo, para a inclusão de novos itens na planilha orçamentária, a mesma diferença percentual entre o valor global contratado e aquele obtido a partir dos custos unitários do SINAPI, em conformidade com o art. 109, §6º, da Lei 11.768/2008;

2)inclua, nos próximos editais de licitação, critérios de aceitabilidade de preços unitários, consoante art. 40, inciso X da Lei 8.666/93.

3.4 - Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado.
3.4.1 - Tipificação do achado:

Classificação - outras irregularidades
Tipo - Demais irregularidades graves no processo licitatório
Justificativa - As irregularidades são passíveis de serem saneadas pelo gestor.
Alterações de classificação

Edital 02/2009, 18/03/2009, CONCORRÊNCIA, Contratação de empresa dec onstrução civil para construção da sede do Instituto Federal de Tecnologia do Acre - Ifac - em Rio Branco-AC.
Classificação alterada para outras irregularidades.
As irregularidades relatadas não possuem a relevância para determinar a paralisação do empreendimento. Ademais, com as determinações formuladas após a manifestação do gestor, a irregularidade poderá ser sanada.
3.4.2 - Situação encontrada:
Em análise ao edital de licitação, minuta de contrato e cronograma fisico-financeiro, constatou-se que existe inconsistência no prazo de execução dos trabalhos, porque o edital e cronograma físico-financeiro estabelecem o prazo de execução dos trabalho em 240 dias (fls. 54 e 58 - vol. principal); enquanto que na minuta do contrato o prazo é de 180 dias (itens 3.2.1, 5.1 - fls. 25, 26 - vol.principal).

Nesse mesmo diapasão, a cláusula nona da minuta contratual (fl. 29 - vol. principal) não detalha as regras para aplicação das penalidades, que devem observar os Princípios da Proporcionalidade, da Razoabilidade e da Prudência (Lei 8.666/93, art. 55, VII).
3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:
Edital 02/2009, 18/03/2009, CONCORRÊNCIA, Contratação de empresa dec onstrução civil para construção da sede do Instituto Federal de Tecnologia do Acre - Ifac - em Rio Branco-AC.
3.4.4 - Critérios:
Lei 8666/1993, art. 55, inciso VII
Princípios da Proporcionalidade, da Razoabilidade e da Prudência (art. 2º da Lei 9.784/99).
Princípio da Legalidade (art. 37, caput, Constituição Federal).
3.4.5 - Evidências:
Edital de licitação - item 17. (folha 54 do Volume Principal)
Cronograma físico-financeiro (folha 58 do Volume Principal)
Minuta do contrato - itens 3.2.1 e 5.1. (folhas 25/26 do Volume Principal)
3.4.6 - Esclarecimentos dos responsáveis:
Quanto à divergência no prazo de execução das obras, os responsáveis informaram que retificaram o prazo para vigência do contrato na minutal contratual, sendo que o prazo corrigido é de 240 dias.

Quanto à falta de detalhamento para aplicação das penalidades, alegam:

"As regras para aplicação das Penalidades Administrativas encontram-se na Minuta do Contrato - Cláusula IX, item 9.0 e subitens 9.119.6 que estabelecem sanções pela inexecução total ou Parcial do Contrato, garantido a prévia defesa". (folha 3 do Anexo 1 - Principal)
3.4.7 - Conclusão da equipe:
Quanto à inconsistência no prazo de execução contratual existente entre o edital de licitação, a minuta de contrato e o cronograma fisico-financeiro, com o estabelecimento do prazo de vigência de 240 dias na minuta contratual, essa incongruência resta sanada.

Todavia, em relação ao não detalhamento das regras para aplicação das penalidades na minuta contratual as alegações não merecem guarida.

O esclarecimento do gestor remete à cláusula da minuta contratual relativa às sanções. Da leitura dessas disposições (fl. 29 - vol. principal), temos que não há a tipificação das condutas que poderão ensejar as penalidades, existindo tão somente as penalidades (de acordo com o art. 87 da Lei 8.666/1993), sem descrever as condutas que as ensejam. Há tão somente a alegação de que seriam aplicadas "pela inexecução total ou parcial do contrato".

Essa disposição genérica torna a aplicação da sanção inviável, porque não traz o detalhamento da conduta reprovável, bem como não explicita uma proporcionalidade entre cada sanção a ser aplicada de acordo com conduta irregular. Traçando um paralelo com o Direito Penal, seria equivalente a condenar um indivíduo pela pratica de um "ato criminoso" sem especificar o que seria o dito ato.

Neste mesmo diapasão ao qual aqui é dissertado, o jurista Marçal Justen Filho, assim se manifesta:

"Inexiste discricionariedade para imposição de sanções, inclusive quando se tratar de responsabilidade administrativa. A ausência de discricionariedade se refere, especialmente, aos pressupostos de imposição da sanção. Não basta a simples previsão legal da sanção. O princípio da legalidade exige a descrição da “hipótese de incidência” da sanção.

(...)

A Lei não pode remeter à Administração a faculdade de escolher quando e como aplicar cada sanção prevista no art. 87 [Lei 8666/1993], pois isso ofenderia ao princípio da legalidade. Logo, será impossível aplicar qualquer das sanções previstas no art. 87 sem que as condições específicas de imposições estejam explicitadas" (livro "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos" 5º edição, ed. Dialética, páginas 582 e 583).

Dessa forma, a cláusula de sanções disposta na minuta contratual não possui eficácia, enquanto não detalhar (ou tipificar) as condutas reprováveis que ensejarão a aplicação das penalidades.

Como solução à questão, caberá proposição de determinação ao Ifam para que estabeleça as hipóteses de aplicação das sanções para o descumprimento do contrato que decorrerá da Concorrência nº. 02/2009, estabelecendo as gradações entre as condutas reprováveis, observando os Princípios da Proporcionalidade, Razoabilidade e Legalidade, nos termos do art. 2º da Lei 9.784/99 e art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade).

4 - CONCLUSÃO

As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho:

Questão 1	Critério de reajuste inexistente ou inadequado. (item 3.2) Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global. (item 3.3) Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado. (item 3.4)

Foi identificado, ainda, o seguinte achado sem vinculação com questões de auditoria:

Retenção/pagamento de tributos (contribuição previdênciária, IR, ISS, etc.) em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada ou na legislação vigente. (item 3.1)

A fiscalização trouxe um benefício imediato de R$19.754,62 relativo à alteração do Grupo A da planilha orçamentária de encargos sociais e obrigações trabalhistas da licitante vencedora da Concorrência nº 02/2009, corrigindo o valor do FGTS de 8,5% para 8% e expurgando a parcela referente à "Adicional do SENAI".

Por fim, entendo ser suficiente, para dirimir as irregularidades, a proposta de determinação formulada a seguir.

5 - ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator **Benjamin Zymler**, com a(s) seguinte(s) proposta(s):

Proposta da equipe

Determinação a Órgão/Entidade: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAZONAS: com arrimo no art. 43, I, c/c com o art. 250, II, do RI/TCU, que:

1) em eventual aditivo ao contrato decorrente da Concorrência nº. 02/2009, para a inclusão de novos itens na planilha orçamentária, adote, no mínimo, a mesma diferença percentual entre o valor global contratado e aquele obtido a partir dos custos unitários do SINAPI, em conformidade com o art. 109, §6º, da Lei 11.768/2008;

2) inclua, nos próximos editais de licitação, critérios de aceitabilidade de preços unitários, consoante art. 40, inciso X da Lei 8.666/93";

3) relacione de forma adequada as hipóteses de aplicação das medidas sancionadoras, que devem constar de cláusula específica do contrato que será firmado em decorrência da Concorrência nº. 02/2009, estabelecendo gradações entre as condutas reprováveis, observando os Princípios da Proporcionalidade, Razoabilidade e Legalidade, nos termos do art. 2º da Lei 9.784/99 e art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

4) altere o Grupo A da planilha orçamentária de encargos sociais e obrigações trabalhistas da licitante vencedora da Concorrência nº. 02/2009, corrigindo para 8% o valor referente ao FGTS e expurgando a parcela referente à "Adicional do Senai".”

É o Relatório.

VOTO

Versa a espécie sobre Levantamento de Auditoria no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas em Rio Branco – AC, no âmbito do Programa de Trabalho 12.363.1062.1h10.0001, em consonância com o Plano de Fiscalização de Obras 2009 do TCU (registro fiscalis 422/2009), contemplado no Fiscobras 2009.

O Plano de Trabalho tinha como objeto a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica nacional, por meio da implantação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre, cuja importância socioeconômica consiste em colocar à “disposição da população acriana a

possibilidade do desenvolvimento educacional, por meio da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica".

O custo das obras estava previsto em R$ 10.609.926,57 (dez milhões, seiscentos e nove mil, novecentos e vinte e seis reais e cinqüenta e sete centavos).

Conforme os achados de auditoria da Unidade Técnica, não foram identificadas irregularidades graves com determinação de paralisação. Contudo, remanesceram as seguintes irregularidades, todas classificadas como "outras irregularidades":

a) retenção/pagamento de tributos (contribuição previdenciária, IR, ISS, etc.) em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada ou na legislação vigente, bem como cobrança do item "Adicional do Senai", no valor de 0,2%;

b) inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global;

c) orçamento do edital/contrato/aditivo incompleto ou inadequado.

Como consignado pela Unidade Técnica, no que tange à alínea "a" retro, a empresa anuiu à proposta de redução para 8% (oito por cento) o valor referente ao FGTS.

É de se mencionar que a cobrança da alíquota de 8,5%, a título de FGTS, encontrava amparo no art. 2º, § 2º, da Lei Complementar 110/2001. Ocorre que o valor de meio ponto percentual era devido tão somente até dezembro de 2006. Nesse sentido, não há falar permanecer a alíquota de 8,5%, motivo por que deve ser determinada a correção para 8% de valor referente a FGTS.

Também não encontra amparo legal a incidência do "Adicional do Senai", no valor de 0,2% (zero vírgula dois por cento), o que leva a crer assemelhar-se a possível taxa de administração. Dessa forma, deve-se determinar a supressão dessa parcela.

Nos termos do art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993, o edital de licitação deverá conter o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, conforme o caso. Em que pese a verificação dessa irregularidade, deve-se registrar, nas palavras da Unidade Técnica, "que a proposta apresentada [pela licitante] ficou abaixo daquilo orçado pela Administração", motivo por que se deve determinar ao citado Instituto que inclua, nos próximos editais, critérios de aceitabilidade de preços unitários, consoante esse normativo.

A inconsistência do prazo para execução dos trabalhos verificada pela Unidade Técnica é passível de reparo mediante determinação, uma vez que o edital e o cronograma físico-financeiro estabelecem o prazo de execução dos trabalhos em 240 dias, enquanto a minuta de contrato prevê o prazo de 180 dias.

Também assiste razão à Unidade Técnica quando assevera que a minuta de contrato não estabelece objetivamente as regras para eventual apenação da contratada. Dessa forma, deve ser acolhida a proposta de determinação para que o Instituto estabeleça esses critérios de forma objetiva e atente aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e legalidade, em atenção ao disposto no art. 55, VII, da Lei nº 8.666/1993.

Deve-se esclarecer que, até a conclusão do levantamento realizado pela Unidade Técnica, as obras referentes a esse plano de trabalho não haviam sido iniciadas, motivo por que as determinações sugeridas pela Unidade Técnica sanam as irregularidades verificadas em decorrência desses achados de auditoria.

Por fim, deve ser encaminhada cópia da decisão a ser proferida, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 2466/2009 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo nº TC 012.266/2009-0.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Levantamento de Auditoria.
3. Interessados: Congresso Nacional.
4. Entidade: Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amazonas.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo no Estado do Acre - SECEX-AC.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este Relatório de Levantamento de Auditoria no Programa de Trabalho 12.363.1062.1h10.0001, em consonância com o Plano de Fiscalização de Obras 2009 do TCU (registro fiscalis 422/2009), cuja importância socioeconômica consiste em colocar à "disposição da população acriana a possibilidade do desenvolvimento educacional, por meio da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica", estando previsto para a consecução desse PT o valor de R$ 10.609.926,57 (dez milhões, seiscentos e nove mil, novecentos e vinte e seis reais, cinquenta e sete centavos).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão deste Colegiado, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amazonas, de acordo com o art. 43, I, c/c com o art. 250, II, do RI/TCU, que:

9.1.1. em eventual aditivo ao contrato decorrente da Concorrência nº 02/2009, para a inclusão de novos itens na planilha orçamentária, adote, no mínimo, a mesma diferença percentual entre o valor global contratado e aquele obtido a partir dos custos unitários do SINAPI, de acordo com o art. 109, § 6º, da Lei nº 11.768/2008;

9.1.2. inclua, nos próximos editais de licitação, critérios de aceitabilidade de preços unitários, nos termos do art. 40, X, da Lei nº 8.666/1993;

9.1.3. especifique, de forma objetiva, as hipóteses de aplicação de sanção à empresa contratada, nos termos do art. 55, VII, da Lei nº 8.666/1993;

9.1.4. altere o Grupo A da planilha orçamentária de encargos sociais e obrigações trabalhistas da licitante vencedora da Concorrência nº 02/2009, corrigindo para 8% (oito por cento) o valor referente ao FGTS e expurgando a parcela referente à "Adicional do Senai", no valor de 0,2% (zero vírgula dois por cento);

9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2466-44/09-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 015.274/2005-2 [Apensos: TC 016.479/2007-0, TC 016.482/2007-6]
Natureza: Recurso de Revisão.
Entidade: Município de Carnaubeiras da Penha – PE.
Recorrente: Sr. Tadeu Marcelo Novais Torres, ex-Prefeito (CPF 305.596.264-87).
Advogado(s): não há.

SUMÁRIO: PROGRAMA DE APOIO A ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE JOVENS E ADULTOS - EJA. AUSÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE DOCUMENTOS NECESSÁRIOS A COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS AO MUNICÍPIO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO RESPONSÁVEL. DÉBITO E MULTA (ACÓRDÃO 117/2007 – 2ª CÂMARA). INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO QUE COMPROVA A CORRETA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS AO MUNICÍPIO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, em seguida, instrução elaborada pelo Sr. Auditor Mateus Paulino da Silva:

"*Trata-se de Recurso de Revisão (fls. 2/6), acompanhado da documentação de fls. 7/149, interposto por Tadeu Marcelo Novais Torres contra o Acórdão 117/2007 – 2ª Câmara (fls. 61/62, vol. P), por meio do qual o Tribunal decidiu:*

*"9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "a" e "c", da Lei 8.443/92, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei**, julgar as presentes contas irregulares e condenar o Sr. Tadeu Marcelo Novais Torres ao pagamento da quantia de R$ 174.360,43** (cento e setenta e quatro mil, trezentos e sessenta reais e quarenta e três centavos), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas abaixo especificadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:*

Valor	*OB*	*Data*
R$ 14.530,03	*695385*	*06/05/2003*
R$ 14.530,03	*695386*	*06/05/2003*
R$ 14.530,03	*695387*	*06/05/2003*
R$ 14.530,03	*695388*	*06/05/2003*
R$ 14.530,03	*695558*	*26/05/2003*
R$ 14.530,03	*695705*	*25/06/2003*
R$ 14.530,03	*695041*	*22/09/2003*
R$ 14.530,03	*696057*	*22/09/2003*
R$ 14.530,03	*696058*	*22/09/2003*
R$ 14.530,03	*696148*	*28/10/2003*
R$ 14.530,03	*696487*	*27/12/2003*
R$ 14.530,10	*696488*	*27/12/2003*

9.2. ***aplicar ao Sr. Tadeu Marcelo Novais Torres a multa referida no art. 57 da Lei 8.443/92, arbitrando-lhe o valor de R$ 5.000,00*** *(cinco mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a" do Regimento Interno), seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizado monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo pagamento; ..."*

ADMISSIBILIDADE

2. O exame preliminar de admissibilidade (fls. 150/151), ratificado pelo Ministro-Relator (fl. 153), concluiu pelo conhecimento do Recurso de Revisão, com fulcro nos arts. 32, III, e 35, III, da Lei 8.443/92.

MÉRITO

3. ***Argumentos.*** *Alega que a tomada de contas especial foi instaurada "apenas em decorrência da ausência do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira", sendo que, neste Tribunal, outros itens foram questionados, podendo ser resumidos na abrangência dos extratos bancários (apenas de 28/11/2003 a 30/12/2003), no fato de os cheques descontados no período de 16/12/2003 a 30/12/2003 não terem sido devidamente especificados nos demonstrativos, não sendo possível estabelecer sua vinculação ao Programa e no fato de não ser possível aferir a idoneidade do parecer conclusivo. A isso se acresceu as considerações do Ministro-Relator* ***a quo****, de que "entre os documentos apresentados constam duas relações de pagamentos, ambas desacompanhadas dos correspondentes comprovantes de despesa...confrontando as duas relações, várias inconsistências se verificam".*

4. ***Aduz apresentar agora*** *uma documentação que afasta por completo as imputações:*

4.1. quanto à assinatura do suposto Presidente do Conselho Municipal, cópia da portaria de sua nomeação;

4.2. quanto à não-abrangência do extrato bancário, extratos de todo o exercício 2003;

4.3. quanto à não-especificação de despesas e à falta de comprovantes de despesa da relação de pagamentos, demonstrativo da execução da receita e da despesa e de pagamentos efetuados.

5. ***Análise. Assiste razão ao responsável****.*

6. A legitimação do signatário do parecer conclusivo está comprovada, considerando a apresentação da portaria de nomeação do Sr. Regilvan João Bezerra (fl. 8).

7. Também está resolvida a questão da não-especificação de despesas, considerando o conjunto probatório ora apresentado, composto por notas de empenho e de pagamento, notas fiscais e recibos aparentemente idôneos (fls. 24/149).

8. Uma conciliação bancária idônea também está comprovada (fls. 10/22), coerente com os valores dos cheques, notas fiscais e recibos apresentados (fls. 24/149). ***Embora os empenhos sejam no valor bruto, os pagamentos são apresentados no valor líquido, deduzidos dos impostos municipais****. Da exposição de despesas, esquematizamos o seguinte quadro:*

Nota Fiscal ou recibo	***Empenho (nº)***	***Cheque***	***Extrato bancário C/C 7.773-9 BB/PROE (posição/fls.)***	***Identificação de despesa***	***Valor (R$) *valores líquidos***
21 pagamentos de R$ 190,00 (houve desconto de R$ 10,00), fl. 30	*000020, fl. 28*	*850063, fl. 29*	*Janeiro/2003, em 14/1/2003, fl. 10*	*Serviços de professores*	*R$ 3.990,00 (houve desconto de R$ 210,00)*
21 pagamentos de R$ 190,00 (houve desconto de R$ 10,00), fl. 34	*000183, fl. 32*	*850064, fl. 33*	*Fevereiro/2003, em 10/2/2003, fl. 11*	*Serviços de professores*	*R$ 3.990,00 (houve desconto de R$ 210,00)*
27 pagamentos de R$ 190,00 (houve desconto de R$ 10,00), fls. 37/38	*000543, fl. 36*	*8500065, fl. 39*	*Março/2003, em 14/3/2003, fl. 12*	*Serviços de professores*	*R$ 5.130,00 (houve desconto de R$ 270,00)*
1 pagamento a professor de R$ 190,00 (houve desconto de R$ 10,00), fl. 190,00	*000624, fl. 41*	*850066, fl. 42*	*Março/2003, em 25/3/2003, fl. 12*	*Serviços de professor*	*R$ 190,00 (houve desconto de R$ 10,00)*
24 pagamentos de R$ 190,00 (houve desconto de R$ 10,00), fl. 46	*000783, fl. 44*	*850067, fl. 45*	*Abril/2003, em 14/4/2003, fl. 13*	*Serviços de professores*	*R$ 4.560,00 (houve desconto de R$ 240,00)*
Comercial D&M Ltda. – ME, em 29/4/2003, no valor de R$ 8.000,00, fl. 113, recibos às fls. 116 e 117 **** Não se conciliam a nota fiscal, os recibos, os cheques e os extratos***	*000954, fl. 111*	** 850068, fl. 115* ****852248 c/c BB/FPM/11.740-4), fl. 114***	*Maio/2003, em 5/5/2003, fl. 14*	*Aquisição de material didático*	****Aceito o cheque 850068, no valor de R$ 6.000,00*** **** Não-aceito o cheque 852248 (R$ 5.000,00), pois recursos do FPM.***
25 pagamentos de R$ 190,00	*001018, fl. 48*	*850070, fl. 49*	***Maio/2003****, em 19/5/2003, fl. 14*	*Serviços de professores*	***R$ 5.066,73 (houve desconto de R$ 266.67***

(houve desconto de R$ 10,00), fl. 50 *1 pagamento de R$ 126,73 (houve desconto de R$ 6,67)* *1 pagamento de R$ 190,00 (houve desconto de R$ 10,00)*			*Março/2003 (cf. recibo de fl. 51)* *Fevereiro/2003 (cf. recibo de fl. 52)*		
26 pagamentos de R$ 190,00 (houve desconto de R$ 10,00), fl. 56	*001305, fl. 54*	*850071, fl. 55*	*Junho/2003, em 12/6/2003, fl. 15*	*Serviços de professores*	*R$ 4.940,00 (houve desconto de R$ 260,00)*
*Educar, Livros, Comércio e Representações Ltda., **1050 livros**, fl. 60, emissão em 18/6/2003*	*001539, fl. 58*	*850072, fl. 59*	*Julho/2003, em 3/7/2003, fl. 16*	*Aquisição de livros*	*R$ 21.945,00*
27 pagamentos de R$ 228,00 (houve desconto ISSQN de R$ 12,00)	*001632, fl. 62*	*850073, fl. 63*	*Julho/2003, em 15/7/2003, fl. 16*	*Serviços de professores*	*R$ 6.156,00 (houve desconto de R$ 324,00)*
1 pagamento a professora, quitação à fl. 66	*001633, fl. 66*	*850074, fl. 67*	*Agosto/2003, em 4/8/2003, fl. 17*	*Serviços de professora*	*R$ 228,00 (houve desconto de R$ 12,00)*
Dinâmica Gráfica e Editora Ltda., fl. 70, emissão em 8/10/2003, recibo de 13/10/2003, fl. 71	*002574, fl. 69*	*850081, fl. 70*	*Outubro/2003, em 15/10/2003, fl. 19*	*Aquisição de material didático*	*R$ 7.975,80*
28 pagamentos de R$ 228,00 (houve desconto ISSQN de R$ 12,00), fl. 74 *Recibos de Maria do Socorro e de Marilene, fls. 78/79, de 160,00 e 228,00, com descontos de 40 e de 12 reais, referentes a*	*001844, fl. 73* *001846, fl. 77*	***850075, fl. 75*** **o mesmo cheque para as duas despesas*	*Agosto/2003, em 15/8/2003, fl. 17* *Setembro/2003, R$ 4.641,00, em 29/9/2003, fl. 18.*	*Serviços de professores*	*R$ 6.384,00 (houve desconto de R$ 336,00)* *R$ 388,00 (houve desconto de R$ 52,00)*

abril e junho, respectivamente					
28 pagamentos de R$ 228,00 (houve desconto ISSQN de R$ 12,00), fl. 83	*002111, fl. 81*	*850077, fl. 82*	*Setembro/2003, em 15/9/2003, fl. 18*	*Serviços de professores*	*R$ 6.384,00 (houve desconto ISSQN de R$ 336,00)*
28 pagamentos de R$ 228,00 (houve desconto ISSQN de R$ 12,00), fl. 87	*002337, fl. 85*	*850079, fl. 86*	*Outubro/2003, em 13/10/2003, fl. 19*	*Serviços de professores*	*R$ 6.384,00 (houve desconto ISSQN de R$ 336,00)*
Boa Hora Atacado Ltda., fl. 91, emissão em 20/11/2003	*002856, fl. 89*	*850084, fl. 90*	*Dezembro/2003, em 1/12/2003, fl. 21*	*Aquisição de elementos de merenda*	*R$ 30.000,00*
29 pagamentos de R$ 228,00 (houve desconto de R$ 12,00), fl. 95	*002621, fl. 93*	*850085 (o correto é 850083, **vide** fl. 20), fl. 94*	*Novembro/2003, em 14/11/2003, fl. 20*	*Serviços de professores*	*R$ 6.612,00 (houve desconto de R$ 348,00)*
Comercial D&M Ltda., emissão em 8/12/2003 (fl. 97), recibos de 11/12/2003 (fl. 96) [parte da NF foi paga com recursos do Peti, R$ 6.000,00]	*002958, fl. 99*	*850108, fl. Não há!*	*Dezembro/2003, em 12/12/2003, fl. 21*	*Aquisição de material didático*	*R$ 3.043,50*
Educar Livros Comércio e Representações Ltda., em 8/10/2003, fl. 103, recibo à fl. 104	*002573, fl. 101*	*850080, fl. 102*	*Outubro/2003, em 14/10/2003, fl. 19*	*Aquisição de livros*	*R$ 18.810,00*
Comercial D&M Ltda., em 24/9/2003, fl. 109, recibos às fls. 107/108	*002252, fl. 106*	****850078 *850043 c/c BB/PETI 580678)***	*Setembro/2003, em 29/9/2003, fl. 18*	*Aquisição de material didático*	****Aceito o cheque 850078 (R$ 4.641,00) *Não-aceito o cheque 850043 (R$ 6.000,00), pois recursos do PETI, cf. NP de fl. 106.***
29 pagamentos de R$ 228,00 (houve desconto de R$ 12,00), em vários cheques referentes ao empenho 0002910 (fl. 120) problema é que ainda	*002910, fl. 119*	*Fls. 120 e 121/149.*	*Dezembro/2003, fls. 21/22.*	*Serviços de professores*	*R$ 6.612,00 (houve desconto de R$ 348,00)*

faltaria um pagamento de R$ 228,00.					
					Saldo em 31/12/2003 de R$ 16.191,97 (cf. extrato bancário)

*9. Não será aceito o pagamento do cheque 852248, no valor de R$ 5.000,00, realizado com recursos da conta específica BB/**FPM**/11.740-4, e em valor superior ao empenhado (empenho R$ 2.000,00 e pagamento de R$ 5.000,00), **situação passível de ser comunicada ao competente órgão de controle**. Esse evento fez com que no demonstrativo não se conciliassem, com relação a este ponto, a nota fiscal, os recibos, os cheques e o extrato bancário. Por constituir fonte estranha ao projeto, também não será aceito aqui o pagamento do cheque 850043, no valor de R$ 6.000,00, realizado com recursos da conta específica BB/**PETI** 580678.*

10. Na parte aceitável, quanto à forma de apurar as despesas no exercício:

10.1. a conta corrente 7.773-9, Agência 1061-8, Banco do Brasil iniciou janeiro de 2003 com saldo de R$ 30.097,90;

10.2. as 12 ordens bancárias foram creditadas nos meses de maio, junho, setembro, outubro e dezembro de 2003, sendo que essas de dezembro o foram em 27/12/2003, posição a ser abrangida já no extrato de janeiro de 2004;

*10.3. **quando creditada a 1ª ordem bancária**, o saldo era de **R$ 6.233,70** (fl. 14).*

*10.4. **quando do encerramento do exercício, em dezembro de 2003**, o saldo era de R$ 16.191,97 (fl. 22).*

11. Na ótica contábil, a demonstração realmente não fecha com exatidão, podendo-se ressaltar ainda outros aspectos:

*11.1. **Primeiro**, numa **análise das contas por exercício**, a conta específica iniciou 2003 com saldo de R$ 30.097,90, sendo que as **despesas comprovadas** até 5/5/2003 foram, conforme tabela acima, no valor líquido de R$ 23.860,00, sendo de R$ 6.233,70 o saldo da conta específica quando do ingresso da primeira ordem bancária (valores líquidos, deduzidos de impostos municipais e taxas bancárias).*

*11.2. **Segundo**, numa **análise das contas por disponibilidade de valores no exercício**, quando as ordens bancárias começaram a ingressar na conta específica havia saldo de R$ 6.233,70 (a ser desprezado por extrapolar o escopo da TCE), sendo que, a partir de 9/5/2003 até o fim do exercício, **ingressaram efetivamente R$ 145.300,03** (desconsideradas as 2 ordens bancárias de 27/12/2003 que, provavelmente, só foram creditadas em 2004), **tendo sido comprovadas de maio (9/5) a dezembro, despesas totalizando R$ 135.389,30,** conforme tabela acima (valores líquidos, deduzidos de impostos municipais e taxas bancárias);*

*11.3. **Terceiro**, é que essa exposição demonstra que, mesmo sem saber a destinação dada aos repasses de dezembro, provavelmente creditados já em 2004, há indícios de que a gestão do convênio ocorreu de forma idônea.*

12. Deve ser considerado que o escopo da tomada de contas especial é menos abrangente que o das contas anuais do programa, por considerar apenas os repasses atinentes às ordens bancárias creditadas no exercício de 2003.

13. Além disso, o concedente deveria ter fornecido mais elementos à tomada de contas especial, pois faltam à instrução, por exemplo, referência documental por meio da qual pudéssemos ter certeza se a dita conta corrente 7.773-9 – PROE, Agência 1061-8, do Banco do Brasil, era mesmo a conta do Projeto Recomeço EJA, bem como da própria sistemática do programa, que admite transferência de

*saldo para o exercício seguinte, no mesmo objeto programado, o que, juntamente com ocorrências de crédito de ordens bancárias já no exercício seguinte, compõem um panorama de "continuidade", e não de anualidade do programa (**vide** modelo de demonstrativo sintético, fl. 157, e inexistência de crédito das 2 ordens bancárias de 27 de dezembro, até o final de 2003).*

*14. Perfilhamos entendimento similar ao que tentou ser sustentado pelo representante do Ministério Público, o qual não veio a ser acolhido pelo Ministro-Relator **a quo**, mas será transcrito a seguir (fl. 55, vol. P):*

"Pelo que se depreende da informação de fls. 17, foi preponderante para o não acolhimento da prestação de contas apresentada ao concedente, ensejando a instauração da TCE por omissão, a não apresentação do formulário denominado Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do programa, ausência essa que perdura mesmo após a juntada de novos documentos pelo ex-Prefeito.

Se no primeiro momento, na fase administrativa, o único empecilho para a aprovação das contas prestadas era a falta do mencionado demonstrativo, após a constituição da TCE justifica-se maior rigor na análise documental e na comprovação do uso do dinheiro federal. Contudo, em momento algum foi questionada qualquer irregularidade na execução do convênio; até mesmo as restrições opostas pela unidade técnica a fls. 52 se revestem de caráter meramente formal, sem que tais elementos tivessem sido claramente demandados no expediente citatório; o Demonstrativo Sintético Anual, como se vê do modelo anexado à última contracapa do Vol. Principal (anexo da Medida Provisória nº 2.178-36, de 2001), se presta a transmitir informações contábil-financeiras e estatísticas do programa no município, sem guardar correlação direta com a execução do convênio propriamente dita; ademais, boa parte dos dados que nele deveria conter pode ser extraída, com prejuízo da síntese, dos demais documentos apresentados a título de prestação de contas.

Feitas essas considerações, entendemos que, no estado do processo, dever-se-ia promover diligência ao ex-Prefeito ou à Prefeitura, na pessoa do atual mandatário, para obtenção de extratos bancários de todo o período de execução, bem assim a discriminação dos favorecidos de cada cheque emitido contra a conta bancária específica do convênio e os documentos comprobatórios de cada despesa.

Outrossim, ante a eventualidade do não acolhimento da providência preliminar suscitada no parágrafo anterior, manifestamo-nos, para efeito do disposto no § 2º do art. 62 do Regimento Interno do TCU, pelo acolhimento das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Tadeu Marcelo Novais Torres, julgando regulares com ressalva as presentes contas, dando-se quitação ao responsável, com fundamento nos art. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18; e 23, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992."

*15. Do não-acolhimento dessa proposta pelo Ministro-Relator **a quo** transcrevemos:*

"3. Entendo que, muito embora a TCE tenha sido instaurada, no âmbito do FNDE, em decorrência da ausência do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, o ofício de citação encaminhado ao responsável pela Secex/PE (fl. 44, vol. principal) esclarece que o débito a ele imputado decorria da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município. A partir deste instante, deveria o responsável encaminhar todos os documentos pertinentes à utilização dos recursos em questão, em cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 9º da Resolução/CD/FNDE n. 005, de 02 de abril de 2003: "a prestação de contas será constituída do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira - anexo III da Medida Provisória n. 2.178-36, de 2001, e de todos os documentos que comprovem a execução do Programa"."

16. Ou seja, parecia razoável ter oportunizado ao responsável uma complementação da documentação que provaria a regular aplicação dos recursos, na visão deste Tribunal. Por desconhecimento, é crível que o responsável realmente tenha pensado que toda a documentação

pertinente à utilização dos recursos em questão seriam os demonstrativos simplificados e o extrato bancário na posição dezembro/2003, como quiséssemos conhecer apenas do saldo ao fim do exercício. Ora, perante o FNDE e na sistemática do Recomeço EJA, o qual prevê transferência de saldo da conta para o exercício seguinte, no mesmo objeto programado, não eram apenas demonstrativos simplificados e pareceres conclusivos suficientes à prova da regularidade das despesas?

17. Ressaltamos que a situação motivadora da condenação não constitui, a rigor, omissão no dever de prestar contas. Houve solicitação de apresentação da prestação de contas (fl. 6, vol. principal), sob pena de instauração da tomada de contas especial. O recorrente apresentou a prestação de contas (fl. 8 e seguintes), porém, pela falta do demonstrativo tal, o FNDE não registrou seu recebimento (fl. 17) e instaurou a TCE por omissão. Nota-se assim uma particularidade no presente caso que o diferencia daqueles em que não há o encaminhamento de qualquer documentação. Constatação favorável à situação do responsável.

18. A propósito da documentação ora apresentada, avaliamos ser completa e idônea, e pode, excepcionalmente, ser aceita agora como prova da regular aplicação dos recursos. Assim, propomos julgar suas contas regulares com ressalva, com o conseqüente afastamento do débito e da multa aplicada.

CONCLUSÃO

19. Ante o exposto, eleva-se o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do Recurso de Revisão interposto por Tadeu Marcelo Novais Torres, com fundamento nos artigos 32, III, e 35, III, da Lei 8.443/92, e, no mérito, ***dar-lhe provimento****, para afastar o débito e a multa aplicada e julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Tadeu Marcelo Novais Torres, com fundamento nos artigos 1º, I, e 16, II, da Lei 8.443/92;*

b) comunicar ao recorrente a deliberação que vier a ser adotada pelo Tribunal;

c) encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco cópia da deliberação que vier a ser proferida por esta Corte, acompanhada de cópias dos documentos de fls. 110/117, anexo 4."

2. O Sr. Diretor manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento fornecida pelo Sr. Auditor.

3. O Sr. Secretário também endossou a proposta de encaminhamento do Sr. Auditor, sugerindo adicionalmente o encaminhamento à Procuradoria Regional Federal da 5ª Região, para subsidiar o exame do nº 2009.83.04.000063-4, que tramita na 20ª Vara Federal de Salgueiro.

4. O Ministério Público ratificou a proposta de encaminhamento apresentada pela Unidade Técnica e acrescentou a sugestão de encaminhamento da decisão a ser proferida nestes autos à Procuradoria da República em Pernambuco.

É o Relatório.

VOTO

Cuida-se de recurso de revisão contra o Acórdão nº 117/2007 – Plenário, proferido nos autos de tomada de contas especial instaurada contra o Sr. Tadeu Marcelo Novais Torres, ex-Prefeito do Município de Carnaubeira da Penha/PE, em razão da não comprovação da correta utilização dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no valor de R$ 174.360,43, em 2003, para realização de ações no âmbito do Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos - EJA.

2. Os motivos que levaram ao julgamento pela irregularidade das contas do responsável foram a ausência do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, falta de extratos bancários, não especificação dos cheques emitidos nos demonstrativos apresentados e impossibilidade de aferir a idoneidade do parecer conclusivo que atestava o cumprimento das obrigações assumidas pelo município de Carnaubeira. Além disso, foi apontada pelo Relator a ausência de documentos que comprovassem a realização de despesas especificadas nas relações de pagamentos apresentadas.

3. Contra a referida deliberação, o responsável interpôs o recurso de revisão ora sob exame. Quanto à admissibilidade, endosso o entendimento contido nos pronunciamentos da Unidade Técnica e do Ministério Público, no sentido de que seja esse recurso conhecido. Em relação ao mérito, também acolho a proposta de encaminhamento contida nos pronunciamentos uniformes transcritos no Relatório supra. Entendo, a propósito, que o Sr. Auditor explicitou os motivos que justificam o provimento do recurso, razão pela qual incorporo a este Voto as ponderações contidas nos itens 3 a 18 de sua instrução.

4. A despeito de a Unidade Técnica haver explicitado as razões que justificam o provimento do recurso sob exame no citado trecho de instrução, anoto que o motivo que me levou a acolher essa solução foi a apresentação pelo responsável da cópia da portaria de nomeação do Presidente do Conselho Municipal que atestou a correta aplicação dos recursos; a cópia de parte dos extratos bancários que não haviam sido apresentados originalmente; os demonstrativo da execução da receita e da despesa e de pagamentos efetuados. As peças ora apresentadas e aquelas já contidas nos autos compatibilizam-se entre si e provam o correto emprego daqueles valores.

5. Em síntese: o recurso de revisão sob exame atende aos requisitos de admissibilidade para essa espécie recursal e, por isso, merece ser conhecido; quanto ao mérito, o responsável trouxe elementos capazes de demonstrar a correta aplicação dos valores por ele geridos, o que justifica o provimento do recurso por ele interposto. Por último, acolho as propostas de encaminhamento do seguinte Acórdão e do Relatório e Voto que o fundamentam à Procuradoria Regional Federal da 5ª Região, para subsidiar o exame do Processo nº 2009.83.04.000063-4, que tramita na 20ª Vara Federal de Salgueiro, assim como à Procuradoria da República em Pernambuco.

Ante o exposto, Voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2467/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.274/2005-2.
1.1. Apensos: 016.479/2007-0; 016.482/2007-6
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão.
3. Recorrente: Sr. Tadeu Marcelo Novais Torres, ex-Prefeito (CPF 305.596.264-87).
4. Entidade: Município de Carnaubeiras da Penha - PE.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico.
7. Unidade: SERUR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão: VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Tadeu Marcelo Novais Torres contra o Acórdão 117/2007 – 2ª Câmara; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 32, III, e 35 da Lei n.º 8.443/92, em:
9.1. conhecer o presente recurso de revisão;
9.2. no mérito, conceder a ele provimento, com o intuito de:
9.2.1. tornar insubsistente o Acórdão nº 117/2007 – 2ª Câmara;
9.2.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, todos da Lei nº 8.443/92, julgar as presentes contas regulares com ressalva, dando-se quitação ao responsável, Sr. Tadeu Marcelo Novais Torres;
9.3. encaminhar cópia deste Acórdão assim como do Relatório e do Voto que o fundamentam ao responsável, à Procuradoria da República no Estado do Pernambuco e à Procuradoria Regional Federal da 5ª Região, para subsidiar o exame do nº 2009.83.04.000063-4, que tramita na 20ª Vara Federal de Salgueiro.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2467-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE ___ – Plenário
TC nº 024.500/2008-9 (volumes 1 e principal e 4 anexos)
Natureza: Relatório de Auditoria de Natureza Operacional
Órgãos/Entidades: Coordenação da Comissão de Zoneamento Territorial do Território Nacional/Ministério do Meio Ambiente; Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Defesa, Comando do Exército; Ministério do Meio Ambiente, IBAMA; Ministério do Desenvolvimento Agrário, INCRA; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério de Minas e Energia;

Ministério da Ciência e Tecnologia, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais; Ministério dos Transportes; Ministério da Fazenda, Conselho Monetário Nacional, BACEN, Banco do Brasil S.A, Banco da Amazônia S.A, Caixa Econômica Federal; Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, BNDES.

Interessado: Tribunal de Contas da União

Advogados constituídos nos autos: (não há)

SUMÁRIO: RELATÓRIO AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO NA AMAZÔNIA LEGAL (ZEE). DIMENSÃO FEDERAL E ESTADUAL. NÃO UTILIZAÇÃO DO ZEE COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NACIONAL. PREDOMÍNIO DAS QUESTÕES AMBIENTAIS. AUSÊNCIA DE ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS E AÇÕES PARA A REGIÃO AMAZÔNICA. INOBSERVÂNCIA DA FUNÇÃO DO PLANEJAMENTO PREVISTA NO ART. 174 CF/88. CARÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO LEGISLATIVA DO ZEE. NÃO ZONEAMENTO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRAS INDÍGENAS. DESARTICULAÇÃO NA CCZEE. INEXISTÊNCIA DE MACROZEE. BOAS PRÁTICAS RELACIONADAS À CONDUÇÃO DOS ZEE DOS ESTADOS DO AC, MT, PA, MG E DO PROGRAMA FEDERAL TERRITORIOS DA CIDANIA. MANIFESTAÇÕES DOS REPRESENTANTES DO CCZEE DO MMA E MME. AUTORIZAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO DO SUMÁRIO EXECUTIVO DA AUDITORIA. RECOMENDAÇÕES À(AO) CASA CIVIL/PR, MPOG, CZEE/MMA. DETERMINAÇÕES À CZEE/MMA. ENVIO DA DELIBERAÇÃO À(AO) CZEE, MPOG, MMA, SAE/PR, CÂMARA DOS DEPUTADOS, CONGRESSO NACIONAL E ÓRGÃOS DE PLANEJAMENTO/AMBIENTAL DOS ESTADOS DE AC, MT, PA, MG, RR E RO.

RELATÓRIO

Examina-se o Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, autorizada no Despacho à folha 85 (v. p.), resultante da análise da adequação do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) Federal e de alguns estados integrantes da Amazônia Legal.

2. A auditoria decorre do cumprimento do Plano de Fiscalização do Tribunal de 2008 – Temas de Maior Significância – TMS, mais especificamente o TMS2 - Amazônia, cujo parâmetro para inclusão foi o Acórdão nº 1.097/2008-Plenário, que suscitou o ZEE como precedente para o estabelecimento de políticas públicas e estratégias para a Amazônia Brasileira.

3. Diante da dimensão dos temas relacionados à ocupação territorial da Amazônia, o **escopo do trabalho** foi assim definido: *"potencial eficácia do ZEE como instrumento do Planejamento Estatal no âmbito da União, sobretudo para a Amazônia Legal"*. Além disso, inicialmente estava previsto incluir a análise dos impactos do financiamento oficial ao setor produtivo primário na Amazônia Legal e sua vinculação ao ZEE, todavia, na fase de execução decidiu-se não ampliar o escopo com essa inclusão.

4. Como se verá mais a frente (subitem 3.2 do relatório da equipe), partindo de uma análise *stakeholder,* separando-se os interessados no ZEE por um critério de usuário/fornecedor, a equipe definiu o **problema de auditoria** nos seguintes termos: "*É recorrente nos trabalhos e discussões envolvendo a região amazônica a referência à ausência de articulação entre as políticas de governo dada a inexistência de um planejamento estatal nacional para a região. Nesse contexto, vem sendo implementado o Zoneamento do Território Nacional por meio do ZEE, o qual é elaborado a partir dos ZEEs estaduais. A implementação do ZEE vem gerando expectativa nos diversos interessados do governo, do setor produtivo privado e de "populações tradicionais" no sentido de que esse instrumento*

contribua fortemente para a articulação de políticas e para a ocupação da Amazônia Legal de forma ordenada e ambientalmente sustentável, sobretudo mediante a orientação da atividade produtiva na região. Vale destacar que o ZEE é associado a programa do Governo Federal. Destarte, nessa oportunidade, propõe-se examinar a potencial eficácia do ZEE como instrumento de planejamento estatal."

5. Pela especificidade da matéria tratada e com base no art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, entendo pertinente, transcrever na seqüência, com ajustes na forma, parte essencial do Relatório Final de Auditoria submetido à apreciação deste relator:

"1. Apresentação

1.1. Antecedentes

1.1.1. O presente trabalho surgiu como proposta no Plano de Fiscalização 2008 desta Corte1 no âmbito dos Temas de Maior Significância (TMS), como integrante do TMS 2 - Amazônia, autorizado pelo Excelentíssimo Sr. Ministro-Relator, Benjamin Zymler2.

1.1.2. Sobre os TMS no âmbito deste Tribunal, é válido ressaltar que os mesmos são definidos justamente para priorizar a realização de trabalhos em temas nos quais uma atuação mais incisiva por parte do Tribunal se faz necessária e para os quais a construção de conhecimento sistematizado acerca da matéria se mostra desejável.

1.1.3. Ademais, é importante salientar que, pelo segundo Plano de Fiscalização consecutivo, a questão Amazônica figura como TMS.

1.1.4. Deste feito, cumpre informar que no TMS Amazônia anterior, que foi apreciado pelo Acórdão 1097/2008-P, as manifestações suscitam o ZEE como precedente para o estabelecimento de estratégias para a região:

'2.28 Na opinião do Senador Jefferson Peres, manifestada na etapa do Amazonas, falta um projeto nacional que contemple desenvolvimento econômico e preservação ambiental para a Amazônia. Projeto que fixe macroobjetivos e defina políticas públicas para alcançá-los: política externa tendente à integração continental e política para a redução das desigualdades sociais e regionais.

2.29 Esse projeto estratégico de desenvolvimento do País está sob a responsabilidade do Ministro Extraordinário de Assuntos Estratégicos, Roberto Mangabeira Unger. Em palestra proferida nesse evento, o Ministro informou que, para a formulação dessa política nacional, que passa pela valorização da Amazônia, primeiro deverá ser concluído o zoneamento ecológico-econômico da Região, ferramenta que auxiliará o governo a definir estratégias adequadas para três grandes áreas da Amazônia.

...

2.37. Afinal, existem atualmente vários programas governamentais implementados na Região, com ações voltadas para a proteção ambiental e para o desenvolvimento sustentável, previstos nas leis orçamentárias federais e decorrentes de outros planos/políticas nacionais ([Programa de Áreas Protegidas da Amazônia] Arpa, [Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil] PPG7, [Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária] II PNRA, [Plano Nacional de Ordenação Territorial] PNOT, [Plano Nacional de Desenvolvimento Regional] PNDR, PAC Amazônia, PAC Ciência e Tecnologia, PAC Indígena e outros), porém não existe um órgão que exerça a coordenação dessas ações federais."

---

[1] Representação da então Secretaria Adjunta de Fiscalização do Tribunal de Contas da União – 01/2008, contida no Anexo I daquele documento.

[2] Autorizada em Despacho de 03 de Setembro de 2008 no âmbito do Processo TC 022.440/2008-0.

1.1.5. Nesse contexto, o ZEE tem sido percebido por vários setores dos governos federal e estaduais, e da sociedade civil como o principal instrumento de planejamento territorial da Amazônia Legal em implementação3. O zoneamento se propõe a analisar e explicitar as especificidades, potencialidades e vocações de cada microrregião, como forma de orientar o uso e a ocupação territoriais de forma racional, produtiva e ambientalmente sustentável, sem deixar de considerar os aspectos sócio-culturais de cada localidade4.

1.1.6. Assim, uma análise sobre a adequação do zoneamento que está sendo produzido enquanto instrumento de planejamento estatal é extremamente oportuna no presente momento, uma vez que os ZEEs dos estados amazônicos estão em implementação, a caminho de sua validação para integrarem o MacroZEE da Amazônia Legal e o planejamento estatal da União5

1.1.7. A origem normativa do ZEE provém do Zoneamento Ambiental previsto na lei de Política Nacional do Meio Ambeinte. No entanto, a definição conceitual de nenhum destes termos está prevista em lei. Nem mesmo o Decreto 4297/2002 que expressa as funcionalidades do ZEE e o define como instrumento da Política Ambiental - o que nos remete ao Zoneamento Ambiental (art. 9º, II) - não o detalha propriamente em termos conceituais6.

1.1.8. O fato de o termo Zoneamento Ecológico Econômico não estar previsto em lei em sentido estrito, a necessidade de maior regulamentação do processo como um todo, além do fato de várias ações envolvendo o ZEE terem ganho destaque nos últimos anos, ensejam que seja reconhecida a importância da edição de uma lei federal que forneça ao ZEE um marco regulatório consistente.

1.1.9. Nesse ínterim, há projetos de lei atualmente em fase de tramitação na Câmara dos Deputados7, independente da intenção manifestada nas reuniões da Coordenação do Zoneamento no âmbito do Poder Executivo Federal de encaminhar ao Congresso Nacional projeto de sua autoria.

---

[3] Como nos mostra a Carta de Cuiabá, documento assinado pelos governadores do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Rondônia, Roraima e Tocantins, no dia 08 de agosto de 2008, durante o 2º Fórum de Governadores da Amazônia Legal, no Mato Grosso: "Para dar materialidade às ações de desenvolvimento regional sustentável, o presente Fórum cria o Conselho de Governadores da Amazônia Legal e destaca como agenda prioritária:.2. Reafirmar a importância do Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE como instrumento estratégico para o planejamento e a integração regional, considerando que a conclusão dos ZEEs estaduais e do macrozoneamento da Amazônia é prioritária e deverá ser alcançada mediante cooperação técnica e financeira entre os Estados e a União".

[4] Estabelecer as bases de um zoneamento ecológico e econômico em uma determinada conjuntura geográfica equivale a realizar um estudo para determinar a vocação de todos os subespaços que compõem um certo território, e efetuar o levantamento de suas potencialidades econômicas, sob um critério basicamente ecodesenvolvimentista". AB'SABER, Aziz. Zoneamento Ecológico e Econômico da Amazônia – Questões de escala e método. S. Paulo. Ver. IEA/USP, n. 5, Vol. 3, 1989

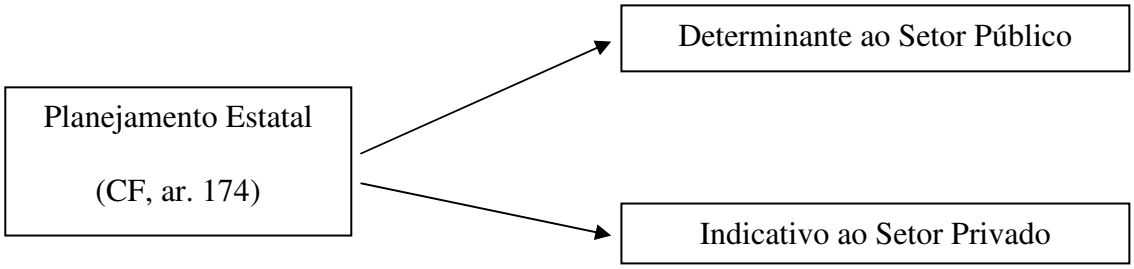
[5] Decreto 4297/2002, art. 6º-B

[6] Lei 6938/1981, Política Nacional do Meio Ambiente, art. 9º, II, como Zoneamento Ambiental

[7] Destaca-se o projeto de lei de autoria do Deputado Francisco Marcelo Ortiz Filho (PV/SP), apensado ao projeto de autoria do ex Deputado Hamilton Casara, então PL/RO.

1.2. Problema

1.2.1. A Constituição Federal estabeleceu para o Estado o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo tal planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174 da CF)8.



1.2.2 Paralelo ao ordenamento constitucional, conforme já citado, a implementação do zoneamento ambiental, previsto legalmente há mais de 20 anos, que hoje se reveste na figura do ZEE, vem gerando expectativa nos diversos interessados do governo, do setor produtivo privado e de populações tradicionais no sentido de que esse instrumento contribua fortemente para a articulação de políticas e para a ocupação da Amazônia Legal de forma ordenada e ambientalmente sustentável, sobretudo mediante a orientação da atividade produtiva na região.

1.2.3. Deste feito, caso o ZEE do território nacional venha a ser aprovado sem medidas que garantam sua eficácia em nortear a atuação coordenada do setor público, de forma determinante, e em orientar o setor privado, de forma indicativa, sobretudo por meio de políticas públicas de regulação e incentivo, estará perdida uma grande oportunidade de racionalizar a ocupação territorial realizada no Brasil como um todo e, destacadamente, na Amazônia Legal.

1.2.4 Ademais, existe um programa constante do PPA do Governo Federal associado ao processo de ZEE do território nacional gerido no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

1.3. Objeto e escopo

1.3.1. A análise adequada de todos os aspectos das políticas públicas relacionadas à ocupação territorial da Amazônia seria ampla em excesso, dificultando a obtenção de resultados razoáveis em uma fiscalização. Assim, há necessidade de desmembramento do tema em fiscalizações distintas ou em subtemas de fiscalizações.

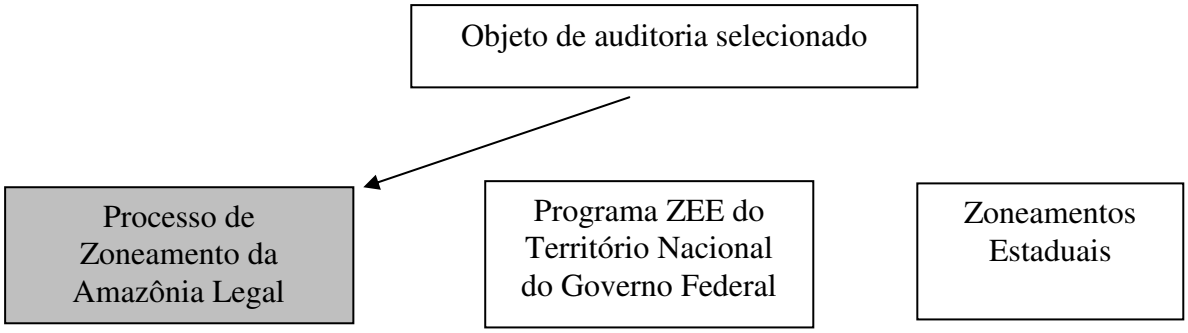
[8] Dispositivo reproduzido na Lei de Política Agrícola (Lei 8171/91), art. 3º.

1.3.2. De todo modo, a discussão das políticas públicas na Amazônia passa necessariamente por um planejamento da ocupação e destinação territorial. Esta ação deveria, na verdade, anteceder as demais ações públicas.

1.3.3. A presente fiscalização está associada a esse tema específico: o planejamento da ocupação/destinação territorial, por meio de um dos mais importantes instrumentos de planejamento territorial previsto no ordenamento jurídico, qual seja, o Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal.

1.3.4. Importa ressaltar que a avaliação da auditoria é acerca da potencial eficácia do ZEE como instrumento de planejamento estatal, haja vista o exposto no tópico 1.2.

1.3.5. Portanto, as análises não partem do Programa de Governo Federal 0512, Zoneamento Ecológico-Econômico, mas sim do processo de zoneamento da Amazônia Legal, que está ocorrendo através dos zoneamentos dos estados amazônicos, realizados pelos próprios estados, pautados no Decreto Federal 4297/2002, com colaboração preponderantemente técnica da União.


Objeto de auditoria selecionado
Processo de Zoneamento da Amazônia Legal
Programa ZEE do Território Nacional do Governo Federal
Zoneamentos Estaduais

1.3.6. Assim, destaca-se que o ZEE poderia ser avaliado de pontos de vista distintos, como por exemplo, como instrumento de licenciamento ambiental ou como instrumento da política ambiental, etc. No entanto, o dimensionamento da auditoria atenta às expectativas dos interessados no zoneamento, consoante à necessidade de articulação de políticas – já apontada por esta Corte – e a orientação da ocupação territorial na região amazônica.

Seleção da dimensão de avaliação do objeto de auditoria e delimitação de escopo

Potencial eficácia do ZEE como instrumento do Planejamento Estatal no âmbito da União, sobretudo para a Amazônia Legal

Critérios de escolha:

- Regiões amazônicas de ocupação incipiente;
- Nível de implementação dos ZEEs dos estados amazônicos;
- A sistematização do ZEE como instrumento de planejamento é expressa nos objetivos do PZEE do Território Nacional (Programa 0512, PPA 2008-2011); nos atributos a ele conferidos pelo Decreto 4297/2002 (arts. 2, 3, 6-B, 14, VII), destacando-se a vinculação de políticas e planos; nas respectivas Diretrizes Metodológicas de Zoneamento Ecológico Econômico do Território Nacional (vide fls. 19, 40, 41); pelos regulamentos dos ZEEs estaduais; pela doutrina sobre ZEE e pela manifestação preponderante dos stakeholders entrevistados.

Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente – admitindo que o ZEE trata-se do zoneamento ambiental com base no Dec. 4297/2002, c/c Lei 6938/1981 – para subsidiar atividades de licenciamento, monitoramento e fiscalização ambiental

Outras dimensões possíveis, exemplos:

- Instrumento de subsídio ao crédito rural, em cumprimento da Resolução 3545/2008 do Conselho Monetário Nacional (v. tópico 1.3.7);

- Instrumento de subsídio ao Plano Nacional de Logística de Transporte – PNLT.

21

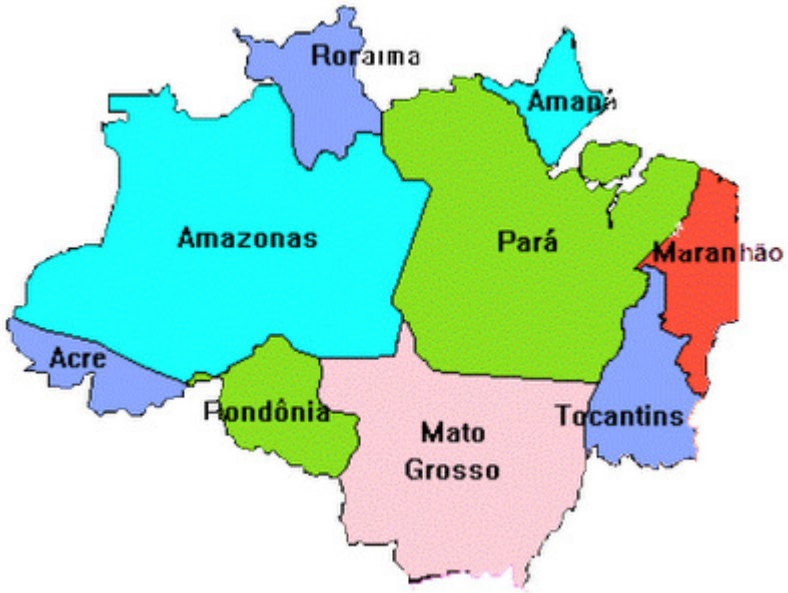
1.3.7. Além de concentrar-se na observância da eficácia do ZEE enquanto instrumento de planejamento estatal e ordenamento territorial, esta fiscalização propôs-se a analisar uma ação estatal externa ao ZEE, mas também ligada a sua eficácia: a participação do crédito bancário estatal no financiamento do setor produtivo primário (agricultura, pecuária, exploração florestal e extração mineral) na Amazônia Legal e sua vinculação ao zoneamento9.

[9] Cumpre retomar que a já citada Resolução do Conselho Monetário Nacional 3545/2008 vincula a concessão de crédito rural à adequação do empreendimento financiado ao ZEE.

1.3.8. Deste modo, o planejamento do trabalho também envolveu questões relativas ao fomento bancário estatal, mas que somente serão aprofundadas, por meio de execução, em um momento posterior, pelas razões expostas no Relatório de Planejamento (fls. 77/78);

1.3.9. Para finalizar as informações sobre objeto e escopo, é interessante ressaltar que, embora o ZEE se aplique a todo o território nacional, haja vista os critérios expostos no quadro anterior, com destaque para o avançado processo de ZEE nos estados amazônicos, nossa equipe escolheu tratar a região denominada Amazônia Legal, que, na definição do Código Florestal, Lei 4771 de 1965, art. 1º, § 2º, IV10, compreende a seguinte área, ilustrada na figura abaixo:

"Os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13o S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44o W, do Estado do Maranhão".



Visão geral do ZEE

2.1. Formulação de conceito pela equipe

2.1.1. As definições doutrinárias sobre o que é um ZEE são inúmeras. Entretanto, o arcabouço normativo do ZEE, em que pese suscitar suas funções, seu papel como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e também como instrumento de planejamento estatal, não o detalha propriamente em termos conceituais.

2.1.2. Para consubstanciar uma abordagem prática e sintética, o ZEE pode ser conceituado como um processo e como um produto.

O ZEE como processo

[10] Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001

2.1.3. Como processo o ZEE pode ser em entendido como um conjunto de etapas em que, primeiramente, se estabelecem os seus objetivos, "para quê zonear?", a fim de que se tomem medidas institucionais para alinhar o projeto de zoneamento a esses objetivos. Essas medidas abrangem12:

2.1.3.1. Estruturar a articulação institucional entre os interessados;

2.1.3.2. Mobilizar recursos humanos e financeiros ao projeto;

2.1.3.3. Identificar as demandas dos diversos interessados;

2.1.3.4. Sistematizar e estruturar as informações;

2.1.3.5. Consolidar o Projeto.

Fase técnico-científica

2.1.1. A partir da estrutura institucional iniciam-se os estudos para a formulação de um diagnóstico do território objeto do ZEE. Esse diagnóstico é obtido pela geração de dados primários, como amostras em campo, e pelo tratamento de dados secundários, estudos prontos, externos ao processo de ZEE.

2.1.2. Uma vez que o diagnóstico constata um determinado grau de uniformidades socioeconômicas, jurídico-institucionais e físico-bióticas de determinadas porções do território, é possível, a partir da adoção de determinados critérios, segregá-lo em unidades que apresentarão características relativamente homogêneas.

2.1.3. Concluída a fase de diagnóstico, deve ser possível uma espacialização das potencialidades, vulnerabilidades e limitações do território dividido em unidades13.

Fase técnico política

2.1.4. Terminado o diagnóstico, há condições para que se formule ao menos um cenário de futuro para a cada unidade territorial, mantidas as condições atuais, que é o chamado cenário tendencial. Ou seja, o mais provável de ocorrer a partir do diagnóstico, se não modificada a atual forma de atuação estatal e da iniciativa privada.

2.1.5. Nessa fase, a equipe técnica responsável pelo diagnóstico, em conjunto com as instituições e agentes econômicos que atuam na área e acompanham o processo de trabalho, discutem e avaliam a efetividade de cenários possíveis e propostas alternativas para a região.14 15

2.1.6. A partir do estudo desses cenários e de uma proposta de destinação socioeconômico-ambiental das diversas zonas, são propostas as ações de intervenção consideradas como as mais apropriadas pelos atores supramencionados a partir da formulação de indicadores de reforço ou de contenção de tendências

Fase política

2.1.7. A consolidação dessas propostas forma o prognóstico do ZEE, que, no processo de zoneamento do Território Nacional16, deve ser objeto de debates em audiência junto à sociedade e,

---

[12] Diretrizes Metodológicas do ZEE do Ministério do Meio Ambiente, p. 62. 3ª edição revisada.

[13] A metodologia do ZSEE/MT adota a terminologia Unidades Sócio-Econômicas-Ecológicas – USEE. USEE são porções do território individualizadas a partir da correlação estabelecida entre as diferentes formas e modos de ocupação do território e de exploração antrópica e as potencialidades e fragilidades naturais nelas existentes. Em outros termos, as USEE sintetizam a totalidade das relações ecológicas e sócio-econômicas e suas expressões materiais espacializadas. Quando é formulado o prognóstico para cada USEE, a mesma passa a se denominar Zona de Intervenção. De acordo com a área de influência de um município maior as Zonas são agregadas em Regiões de Planejamento.

[14] Diretrizes Metodológicas do ZEE do Ministério do Meio Ambiente, p. 53. 3ª edição revisada.

[15] Acerca do ZSEE/MT a equipe não logrou a evidenciação dessa fase nesse zoneamento, o que ocorre são audiências públicas para discutir o prognóstico de um cenário proposto, ao invés de discutir a proposta de um cenário.

posteriormente, será submetido à apreciação da Assembléia Legislativa do Estado para conversão em lei. – ocasião que origina o que parte da doutrina sobre ZEE designa como documento "técnico-político" ou pactuado com a sociedade.

O ZEE como produto

2.1.8. O ZEE é aprovado por uma lei17 que, entre outros dispositivos, deve estabelecer as regras para a sua aplicação, especialmente no que se refere aos aspectos temporais (por exemplo, regras de transição), regras de interpretação e, sobretudo, o prognóstico.

2.1.9. O prognóstico dos ZEEs estaduais suscita as diretrizes de ação específicas de cada zona de intervenção e gerais para todo o estado. A finalidade dessas diretrizes é servir de linha diretiva (de guia) na condução do processo socioeconômico da situação constatada no diagnóstico para a situação do cenário proposto.

2.1.10. Ainda, como no caso do ZSEE/MT, o prognóstico pode conter a indicações de destinação do uso do solo para atividades econômicas ou a proteção ambiental para cada zona, além de diretrizes sociais, econômicas e ambientais que, ao menos em tese, são apresentadas como premissas para formulação de políticas públicas.

2.1.11. Importa ressaltar que o prognóstico do ZEE possuir caráter normativo, vinculando apenas o Poder Executivo, se aprovado por um decreto, ou pode obrigar a todos, se aprovado por Lei, se assim esta o dispuser.

2.1.12. Assim, o ZEE deve cumprir sua função de instrumento de planejamento trazendo critérios para formulação de políticas públicas e para incentivo estatal em cada região, ao passo que também se constitui em uma sinalização ao setor privado das atividades que serão incentivadas em cada porção do território.

2.1.13. De outro lado, como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, o ZEE estabelece diretrizes, condições e restrições a serem observadas no processo de licenciamento ambiental, de forma a tornar orgânica e consistente a ação estatal, seja na formulação de políticas, seja para autorizar atividades potencialmente poluidoras, buscando, sempre, a concretização do cenário idealizado para cada zona.

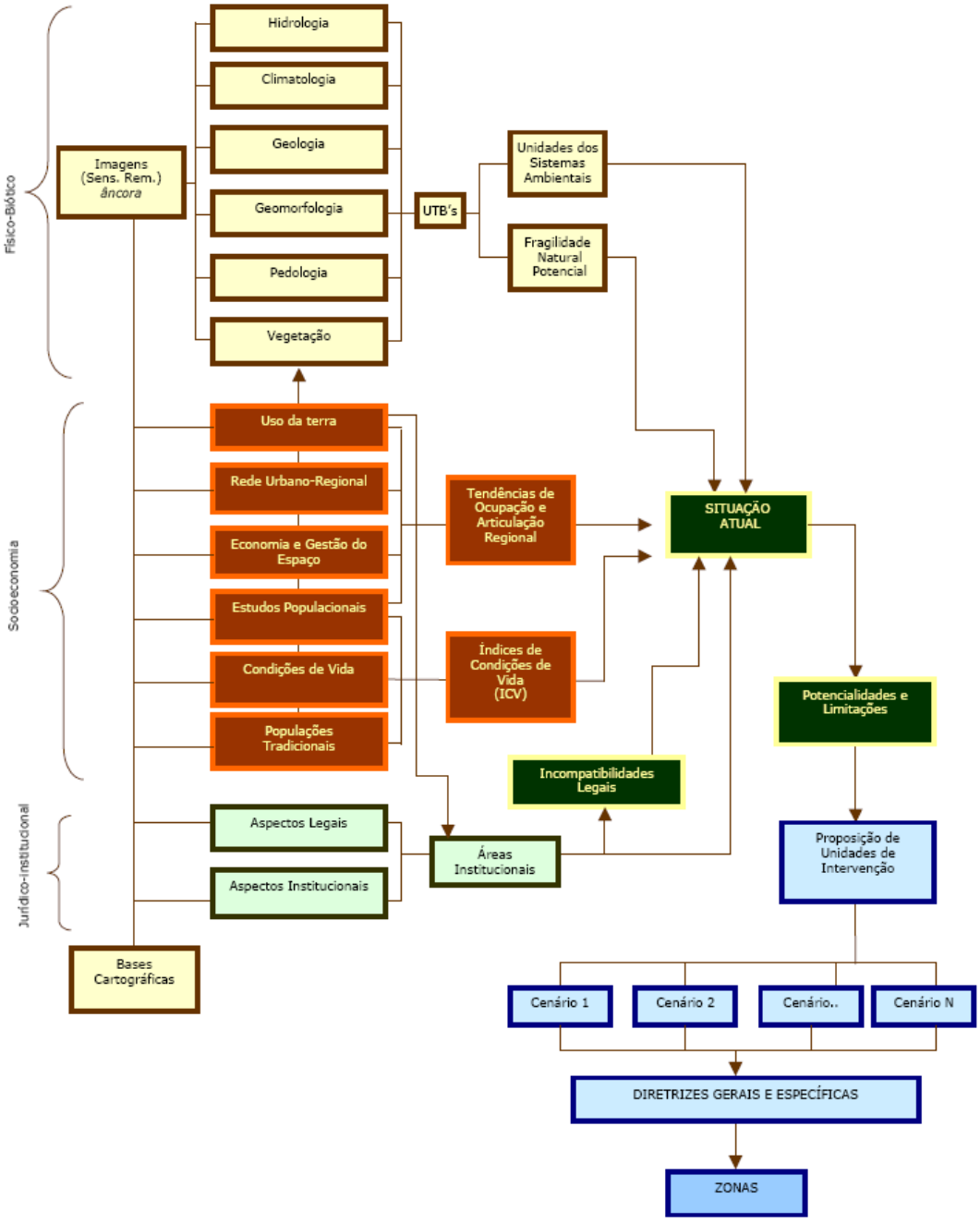
2.1.14. A ilustração abaixo demonstra graficamente o processo de ZEE descrito18:

---

[16] De acordo com o Decreto Federal 4297/2002 que será visto no tópico 2.3.

[17] Idem

[18] Diretrizes Metodológicas do ZEE do Ministério do Meio Ambiente, p. 93. 3ª edição revisada. As UTB´s é o acrônimo de Unidades Territoriais Básicas.



2.2. Conceitos bibliográficos

2.2.1. Segundo Isabel Silva Dutra de Oliveira19:

"O ZEE é, portanto, um diagnótico ambiental descrito no Decreto 4.297/02 como diagnóstico dos recursos naturais, da sócio-economia e do marco jurídico institucional (art. 12, inciso I), identificando

[19] Oliveira, Isabel Silva Dutra de. A contribuição do zoneamento ecológico econômico na avaliação de impactos ambientais: bases e propostas metodológicas.

potencialidades, fragilidades (art. 13, incisos I e II; capacidade de suporte, artigo 14, inciso I). Este diagnóstico, além de proporcionar a identificação da capacidade de suporte do meio diante da situação presente considerando a situação de não execução da atividade, possibilita o exercício de situações futuras, ou seja, um prognóstico diante da perspectiva da atividade em questão, além de propiciar a identificação das alternativas condicionadas à capacidade de suporte do meio em relação aos fatores ambientais a serem impactados (art. 12, inciso III).

Os cenários resultantes da elaboração do zoneamento ecológico-econômico partem de uma questão básica: deve ser feita a partir de uma política de desenvolvimento que se deseja implementar ou manter em um dado território. Se bem utilizado, de acordo com Macedo (1998), o zoneamento ecológico-econômico consiste no melhor instrumento de auxílio aos gestores dessa política e a todas as demais partes envolvidas: investidores, empresários, trabalhadores, mercados, poder público, etc.

O resultado do processo de ZEE materializa-se na forma de um conjunto de mapas síntese e informações a eles associadas. Em cada um desses mapas estão contidas informações sobre as aptidões das sub-unidades do território para cada tipo de ocupação específica. Em outras palavras, o resultado materializado do zoneamento ecológico-econômico deve ser uma coleção de mapas tais como: zoneamento ecológico-econômico para indústrias, zoneamento ecológico econômico para aterros sanitários, zoneamento ecológico econômico para expansão urbana, etc. que subsidiem o poder público nas decisões, na medida em que as distintas opções resultantes podem estar sobrepondo aptidões e vulnerabilidades ambientais."

2.2.2. Segundo Lívia Gaigher Bósio Campello20:

"Importa salientar que o ZEE não equivale ao zoneamento do direito urbanístico que tem conotação normativo-vinculante. Infere-se que este instrumento não objetiva, especificamente, o parcelamento do território a fim de determinar que atividades serão ou não autorizadas (...).

Para Benatti, o ZEE assume uma concepção não-prescritiva e conforma apenas uma etapa do planejamento. Este autor assinala que o ZEE consiste "na produção, coleta, análise e sistematização de informações sobre o território, para que o poder público, em todas as suas esferas (municipal, estadual e federal) e poderes (legislativo, executivo e judiciário) possa ter elementos para implementar políticas dentro das suas competências constitucionais visando ao adequado ordenamento territorial.

Acrescente-se a definição de Schubart, citado por André Lima, para ele o zoneamento é "o resultado de um processo político-administrativo, que utiliza o conhecimento técnico, ao lado de outros critérios, para fundamentar a adoção de diretrizes e normas legais, visando atingir objetivos socialmente negociados, que implicam em um conjunto de sanções ou incentivos sociais que regulam o uso de recursos e a ocupação do território.

(...)

As duas definições acima transcritas caracterizam o ZEE como um instrumento indicativo, ou, nos dizeres de André Lima, como "referencial informativo para a adoção de diretrizes e normas que visem o ordenamento do território em bases sustentáveis". Nessa razão, apreende-se que a edição das normas deve estar de acordo com as diretrizes do ZEE, que, por sua vez, as justificam ou fundamentam.

(...)

A idéia sugerida é trabalhar com diretrizes normativas, voltadas para o manejo ou preservação dos recursos naturais. Tais diretrizes poderiam definir o conteúdo de decretos, resoluções ou instruções normativas. Ademais, as diretrizes normativas previstas no ZEE vinculariam o poder público e as

[20] Campello, Lívia Gaigher Bósio. A POLÍTICA NACIONAL DE CONTROLE DA DESERTIFICAÇÃO E O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO.

atividades privadas, na medida em que conformassem o princípio da função social da propriedade, desde que houvesse ainda a compatibilidade entre os instrumentos normativos que dão vigência às diretrizes previstas pelo ZEE e a ordem jurídica em vigor.

(...)

Pode-se dizer, portanto, que o ZEE se insere no debate em que o foco está no desenvolvimento sustentável e na noção de gestão integrada dos recursos naturais, tendo como objetivo conciliar preservação do meio ambiente e desenvolvimento econômico."

2.2.3. Segundo José Eli da Veiga21:

1. "Desta forma, o ZEE, muito mais do que um estudo das condições físicas e socioeconômicas da microrregião, será um instrumento de negociação e de ajuste entre as diversas visões locais sobre o seu desenvolvimento."

2.2.4. Quanto à consonância das atividades de licenciamento ao ZEE, busca-se referência na obra de Isabel Silva Dutra de Oliveira22:

"A implementação do ZEE é factível e, no momento atual brasileiro, vem contribuir para simplificar o Estudo de Impacto Ambiental. (...)

A existência do ZEE, entendendo-o como instrumento importante na busca da sustentabilidade, se desdobra em benefícios à sociedade, à saber:

- contribuir para o licenciamento, inclusive na determinação do termo de referência, na medida em que o Estudo de Impacto Ambiental, requisito essencial, estará cumprindo sua função respaldado por um universo de informações ambientais mais consistentes;(...)" (Grifo nosso)

2.3. O ZEE no ordenamento jurídico brasileiro

2.3.1. O Decreto 4297/2002 aponta que o surgimento do ZEE no arcabouço jurídico brasileiro ocorreu com a edição da Lei 6.938/81, que, em seu art. 9º, II, consagrou o então zoneamento ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

2.3.2. No ano de 1990, o Decreto 99540 instituiu Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, composta por diversos órgãos federais com as atribuições de:

2.3.2.1. Planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução dos trabalhos de zoneamento ecológico-econômico; e

2.3.2.2. Articular-se com os Estados, apoiando-os na execução dos seus respectivos trabalhos de zoneamento ecológico-econômico, com vistas à compatibilização desses trabalhos com aqueles executados pelo Governo Federal.

2.3.3. No entanto, Decreto supra foi revogado pelo Decreto de 28 de dezembro de 2001 (sem número), cuja ementa é: *"Dispõe sobre a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, institui o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, denominado de Consórcio ZEE-Brasil, e dá outras providências."*.

2.3.4. Basicamente, este normativo prevê um grupo de articulação institucional entre os Ministérios para supervisionar o processo de zoneamento, que é a Comissão Coordenadora, e um braço técnico, com

---

[21] José Eli da Veiga. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO BRASIL: DO ENTULHO VARGUISTA AO ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO.

[22] Oliveira, Isabel Silva Dutra de. A contribuição do zoneamento ecológico econômico na avaliação de impactos ambientais: bases e propostas metodológicas.

representantes de diversas autarquias federais da área de pesquisa, denominado Consórcio ZEE-Brasil. Ambos os grupos são presididos por membros do Ministério do Meio Ambiente - MMA.

2.3.5. A titularidade da coordenação do ZEE brasileiro é do Departamento de Zoneamento Territorial (DZT), Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR), do Ministério do Meio Ambiente.

2.3.6. No ano de 2002, pouco mais de vinte anos depois de a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente ter sido editada, o respectivo art. 9º, II, que apontava o então zoneamento ambiental, foi regulamentado pelo Decreto 4297/2002, que *"estabelece critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE"*.

2.3.7. Sobre o Decreto 4297/2002, cumpre ressaltar que o mesmo regulamenta a elaboração, os produtos, o conteúdo, e determina os requisitos mínimos para que os ZEES estaduais sejam reconhecidos pela União:

"Art. 6º-B. A União, para fins de uniformidade e compatibilização com as políticas públicas federais, poderá reconhecer os ZEE estaduais, regionais e locais, desde que tenham cumprido os seguintes requisitos: (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

I - referendados pela Comissão Estadual do ZEE; (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

II - aprovados pelas Assembléias Legislativas Estaduais; e (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

III - compatibilização com o ZEE estadual, nas hipóteses dos ZEE regionais e locais. (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

Parágrafo único. O reconhecimento a que se refere o caput será realizado pela Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional, ouvido o Consórcio ZEE Brasil. (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

2.3.8. Nesse ínterim, sobre o ZEE no âmbito da Amazônia Legal, o Decreto ressalta a participação dos Estados no processo.

Art. 6º-C. O Poder Público Federal elaborará, sob a coordenação da Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional, o ZEE da Amazônia Legal, tendo como referência o Mapa Integrado dos ZEE dos Estados, elaborado e atualizado pelo Programa Zoneamento Ecológico-Econômico. (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

Parágrafo único. O processo de elaboração do ZEE da Amazônia Legal terá a participação de Estados e Municípios, das Comissões Estaduais do ZEE e de representações da sociedade. (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007)."

2.3.9. Ainda, sobre o marco legal atual do ZEE no Brasil, existem, conforme já citado, projetos de lei atualmente em fase de tramitação na Câmara dos Deputados para a regulamentação do ZEE (§ 1.1.9).

2.4. Programa de governo associado ao ZEE

2.4.1. Nesse ponto, cumpre informar que o programa de governo federal constante do PPA 2008/2011 associado ao processo de zoneamento do território nacional é o Programa de Governo 0512, Zoneamento Ecológico-Econômico, sob a gestão da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente – SDS/MMA.

2.4.2. Sobre os valores orçados e executados no âmbito do Programa, segundo informação do gestor Sr. Roberto Vizentin (SDS/MMA), apesar de o processo de ZEE do Território Nacional estar sendo concretizado pelos estados, o apoio prestado pela União é eminentemente técnico, e não financeiro. Deste

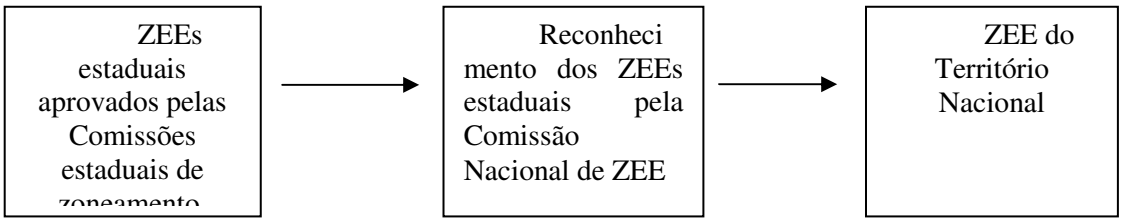
modo, a dotação do PZEE é utilizada majoritariamente pelo próprio MMA e não repassada para custear os ZEEs estaduais23:

2.4.3. Junto à análise do Decreto 4297/2002, a afirmação supra auxilia a compreender que o ZEE da Amazônia Legal (e do território nacional) será gerado a partir dos produtos resultantes do processo de ZEE em cada estado da região, com um determinado grau de autonomia entre os estados e a União e de forma independente entre os diversos estados. Este dado reforça a importância de se avaliar o ZEE como instrumento de planejamento estatal nacional e o processo de reconhecimento dos ZEEs estaduais pela União, pelo fato de que este arranjo pode dificultar a formação de um planejamento efetivamente nacional e articulado24.

2.4.4. Assim, na fase de planejamento da auditoria, as análises preliminares consideraram os zoneamentos dos estados do Acre (ZEE/AC), do Mato Grosso (ZSEE/MT), de Roraima (ZEE/RR), de Rondônia (ZEE/RO) e do trecho da rodovia BR 163 realizado no estado do Pará (ZEE/BR 163) que veio a ser incluso do ZEE/Zona Oeste daquele estado.

2.4.5. Apesar de possuir função diversa25 daquela do Programa de ZEE do Território Nacional, como uma referência comparativa, podemos citar o Zoneamento Agroecológico de Riscos Climáticos (ZAE), elaborado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) 26, ação do Programa Minimização de Riscos no Agronegócio (0365), sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O ZAE já é um instrumento consolidado, considerado como garantia para financiamento da produção agropecuária e para concessão de seguros no setor para um determinado produto27.

2.4.6. Abaixo, encontra-se uma representação esquemática simples da incorporação dos ZEEs estaduais ao zoneamento da União, após análise feita pela CCZEE:


ZEEs estaduais aprovados pelas Comissões estaduais de
Reconhecimento dos ZEEs estaduais pela Comissão Nacional de ZEE
ZEE do Território Nacional

3. Metodologia de planejamento da auditoria

3.1. Trajetória dos produtos da auditoria à Matriz de Planejamento

---

[23] *"A forma mais comum de cooperação da Comissão com os Estados é na forma de Acordos de Cooperação Técnica, pelos quais técnicos das instituições do Consórcio (ex: Embrapa, CPRM, INPE, etc.) auxiliam o grupo responsável pela elaboração. Repasses de recursos ocorrem, às vezes, mas é bastante raro, porque o MMA não tem orçamento para bancar este procedimento"* (ANEXO I, 38/53)

[24] Vide § 2.3.2.6.

[25] O ZAE tem a função básica de indicar regiões propícias para determinado tipo de cultura e em quais épocas do ano o plantio se mostra mais adequado.

[26] .http://www.catalogosnt.cnptia.embrapa.br/catalogo20/catalogo_de_produtos_e_servicos/busca.php3?aliasag=catalogo_de_produtos_e_servicos&camposimples=zoneamento&campo=todos&x=30&y=13, acesso em 05/12.

[27] Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil, exemplo no capítulo 16, Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), seção 2, Enquadramento.

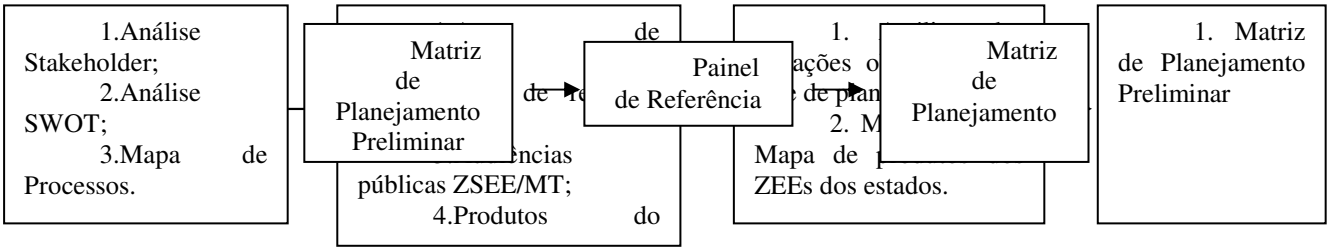
3.1.1. A metodologia utilizada no planejamento foi aquela aplicável a auditorias de natureza operacional conforme o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União.

3.1.2. Em um primeiro momento, antes de explicitar a escolha dos tópicos a serem abordados, será descrito como os produtos gerados inicialmente na auditoria se transformaram em produtos intermediários até a elaboração da Matriz de Planejamento.

3.1.3. Assim, foram elaboradas análises stakeholder (anexo I, fls. 2/13), SWOT (anexo I, fl. 129) e do mapa de processos (anexo I, 25/26). Essas análises contribuíram na definição do caminho para chegar a um segundo grupo de produtos, composto por atas de entrevistas com atores relevantes identificados na Análise Stakeholder, atas de reuniões da Comissão Nacional de Coordenação do ZEE - CCZEE, relatórios das audiências públicas do ZSEE/MT *(http://www.al.mt.gov.br/V2008/Raiz%20Estrutura/Zoneamento/default.asp)* e os produtos ZEE/AC, ZSEE/MT, ZEE/RR, ZEE/RO e ZEE Pará, Zona Oeste (incorporou ZEE/BR 163).

3.1.4. Esse segundo grupo serviu como base para a geração de dois produtos da auditoria: Análise das Situações Observadas e Modelagem de Mapa de produtos dos ZEEs dos estados (anexo I, 105/119).

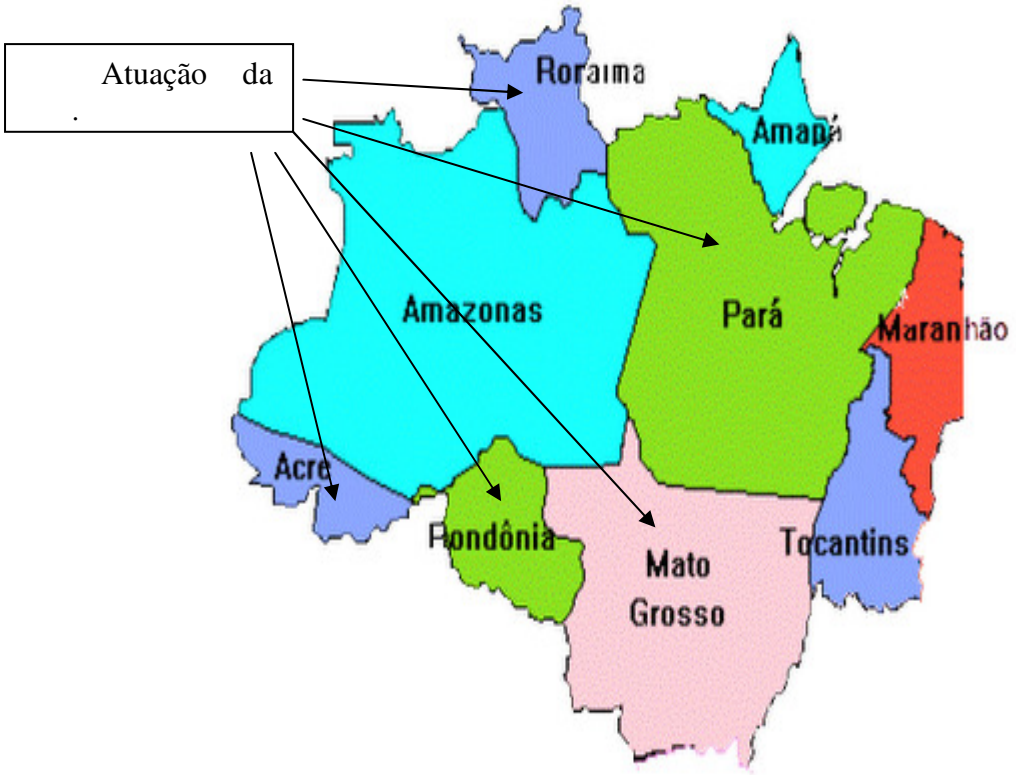
3.1.5. A partir destes últimos produtos, que possuíam conteúdo mais abrangente, foi realizado um refinamento das questões, que deu origem ao problema e à escolha dos tópicos levados como questões de auditoria para o Painel de Referência da Matriz Preliminar de Planejamento.3.1.6. Dessarte, a Matriz Preliminar de Planejamento foi submetida à apreciação em um Painel de Referência28, o que gerou a matriz definitiva.



3.1.7. Interessante ressaltar que na fase execução forma visitados os estados de Acre, Roraima, Pará, Mato Grosso e Rondônia.

3.1.8. Ou seja, dos estados amazônicos, não foram visitados Amazonas, Maranhão, Amapá e Tocantins, devido ao nível de implementação do seus ZEEs.

[28] Realizado na sede do Tribunal de Contas da União, em 02 de dezembro de 2008, com a presença de diversos especialistas dos temas de zoneamento e de fomento bancário estatal a atividades primárias cuja gravação será juntada em mídia ao processo – Ordem de Serviço 8677 aberta junto ao Serviço de Multimídia e Sistemas eletromecânicos - SEMIT.



3.2. Construção do problema

3.2.1. A Análise Stakeholder propiciou uma segregação entre os interessados no ZEE por um critério de usuário e/ou fornecedor do ZEE.

3.2.2. Quanto aos usuários, sua relação mais aparente com o ZEE é dada pela potencial operacionalização do produto em suas atividades. Assim, a abordagem de planejamento estatal prevista nas ações de zoneamento torna desejável que os produtos do ZEE, desde a sua concepção nos estados até o que for consolidado na União, contenham os atributos necessários para que subsidiem a espacialização do planejamento dos agentes públicos pela formulação de ações voltadas para a ocupação territorial, de forma sustentável, sobretudo através de políticas de orientação do setor produtivo privado, em especial o setor primário na Amazônia Legal.

3.2.3. Corroborando essa análise, as entrevistas, em especial com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, com coordenações de ZEEs estaduais e com a coordenação da Comissão de ZEE do Território Nacional, apontam que a eficácia do ZEE como instrumento de planejamento estatal está na sua capacidade de convergir políticas públicas voltadas para os problemas da região zoneada e, caso tais políticas não existam, de estabelecer diretrizes para sua criação (v. anexo 1, 49).

3.2.4. Dessa forma, entendeu-se pertinente uma abordagem da auditoria sobre se os atributos necessários para que o ZEE cumpra seu papel de instrumento de planejamento estão sendo considerados.

3.2.5. Nessa linha, a fase de planejamento compreendeu o exame preliminar de produtos dos ZEEs estaduais para oportunizar a comparação entre os mesmos e sua submissão à análise de stakeholders usuários potencias, formuladores de políticas públicas, e de especialistas em ZEE, além de outros testes pertinentes.

3.2.6. Oportuniza-se aqui recapitular o § 2.3 desse relatório que trata sobre o Programa de Governo ZEE. Em se tratando de avaliação de programa de governo, a análise de sua eficácia estaria focada no cumprimento de metas, no caso em particular de quilômetros quadrados (Km2) zoneados, que não é o objetivo desta auditoria.

3.2.7. Com relação aos stakeholders apontados como fornecedores do ZEE, sua relação mais aparente com o instrumento de planejamento estatal se destaca no processo de zoneamento, pelo fornecimento de dados e informações que subsidiam principalmente o diagnóstico realizado pelo instrumento. Em relação a esses agentes, há que se destacar os problemas de articulação institucional e informacional apontados como recorrentes nas entrevistas e nas atas de reunião da CCZEE.

3.2.8. Outro ponto que chama a atenção é que não ficou claro no planejamento quais critérios e pressupostos dos ZEEs estaduais são avaliados para que o mesmo seja reconhecido no planejamento da União.

3.2.9. Ademais, as Diretrizes Metodológicas do ZEE (anexo 3, fls. 28/29) prevêem uma plataforma para troca e sistematização de dados e informações entre os estados e os órgãos da União no processo de zoneamento, Centro de Informações Único (CIU), cuja existência não foi constatada na fase de planejamento29.

3.2.10. Esses três últimos apontamentos levaram a equipe a abordar problemas de articulação institucional e informacional no processo de elaboração do ZEE do Território Nacional, sobretudo refletidos no processo de zoneamento dos estados na Amazônia Legal.

3.2.11. Atualmente, os atributos dos produtos de ZEE e a articulação necessária ao processo estão definidos nos Decretos 4297/2002 e no de 28 de dezembro de 2001 (sem número) e nas Diretrizes Metodológicas do ZEE Brasil.

3.2.12. Paralelamente, conforme citado, há projetos de lei federal e estaduais para regulamentação de ZEE30.

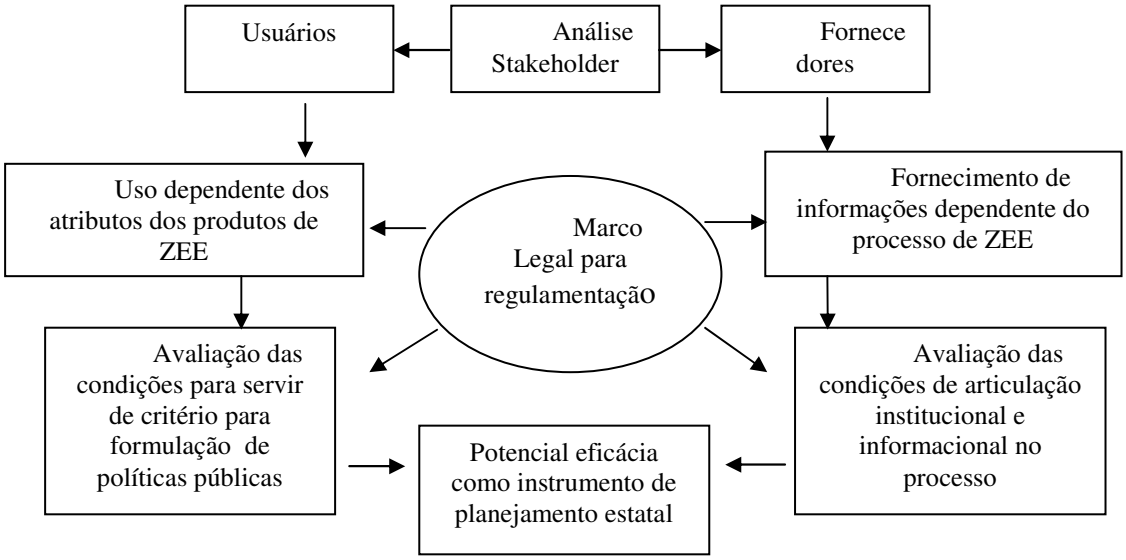
3.2.13. Dessa forma, na fase de planejamento se constatou a possibilidade de vários cenários de marco legal para regulamentação do ZEE no Brasil, propiciando a oportunidade para uma análise de quais os riscos e benefícios para sua a eficácia como instrumento de planejamento estatal, considerando cenários normativos diversos.

---

[29] Vide Decreto Nº 6.666 de 27 de novembro de 2008 que instituiu, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE).

[30] Nos estados do Acre e de Rondônia, cujos respectivos ZEEs já foram reconhecidos pela União, as leis estaduais de ZEE já estão vigentes.

3.2.14. Deste feito, a partir dos tópicos de atributos dos produtos do ZEE, dos problemas de articulação institucional e informacional no processo, das condições de marco legal mais propícias à que o ZEE seja critério para formulação de políticas públicas, o propósito da auditoria vislumbrou avaliar a potencial eficácia do ZEE como instrumento de planejamento estatal.


Usuários
Análise Stakeholder
Fornece dores
Uso dependente dos atributos dos produtos de ZEE
Marco Legal para regulamentação
Fornecimento de informações dependente do processo de ZEE
Avaliação das condições para servir de critério para formulação de políticas públicas
Potencial eficácia como instrumento de planejamento estatal
Avaliação das condições de articulação institucional e informacional no processo

3.2.15. A partir dessas considerações, sintetizadas no fluxograma apresentado, formulou-se o problema de auditoria.

Problema de auditoria: É recorrente nos trabalhos e discussões envolvendo a região amazônica a referência à ausência de articulação entre as políticas de governo dada a inexistência de um planejamento estatal nacional para a região. Nesse contexto, vem sendo implementado o Zoneamento do Território Nacional por meio do ZEE, o qual é elaborado a partir dos ZEEs estaduais. A implementação do ZEE vem gerando expectativa nos diversos interessados do governo, do setor produtivo privado e de "populações tradicionais" no sentido de que esse instrumento contribua fortemente para a articulação de políticas e para a ocupação da Amazônia Legal de forma ordenada e ambientalmente sustentável, sobretudo mediante a orientação da atividade produtiva na região. Vale destacar que o ZEE é associado a programa do Governo Federal. Destarte, nessa oportunidade, propõe-se examinar a potencial eficácia do ZEE como instrumento de planejamento estatal.

3.2.16. Entretanto, as entrevistas na fase de execução revelaram o seguinte paradigma: ainda que os produtos dos ZEEs atendam aos atributos necessários para que sirva como critério de formulação de políticas públicas, a condição necessária para que subsidie o planejamento no âmbito da União é que os formuladores de políticas o internalizem em sua rotina de planejamento, inclusive considerando a espacialização de seus orçamentos setoriais.

3.2.17. Ademais, para que haja essa internalização em âmbito ministerial de forma articulada, é necessária a orientação do processo de implementação do ZEE na rotina de formulação de políticas pelo núcleo estratégico e de planejamento do Governo Federal, leia-se Casa Civil e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

3.2.18. Destarte, os principais achados de auditoria relatados no tópico seguinte convergem para expor essa situação.

3.2.19. Interessante salientar que a equipe alocou especial atenção em identificar e expor ações entendidas como boas práticas para cada problema inerente ao objeto de auditoria.

4. Principais Achados de Auditoria

Quadro resumo da matriz de achados31:

Achado 1	O papel do ZEE como instrumento da política ambiental predomina sobre sua funcionalidade enquanto componente do planejamento estatal, sobretudo no âmbito da União.
Achado 2	A possibilidade de utilização de diretrizes e indicações de atividades como critério decisivo na concessão de licenciamento ambiental, e não apenas como qualificadores ou condicionantes desta análise.
Achado 3	Inexistência de previsão legal de integração dos zoneamentos aos ciclos orçamentários.
Achado 4	Planejamento estatal para terras indígenas se encontra dissociado do planejamento estatal expresso pelo ZEE.
Achado 5	Planejamento territorial das UCs encontra-se dissociado do planejamento do restante do território.
Achado 6	O processo de zoneamento desconsidera a influência entre áreas interdependentes em estados diferentes.
Achado 7	Desarticulação na CCZEE.
Achado 8	A estrutura do processo deliberativo não permite uma apreciação adequada dos ZEEs estaduais pelos diversos membros da CCZEE.
Achado 9	Ausência de definição legal do processo de revisão do ZEE.

4.1. O papel do ZEE como instrumento da política ambiental predomina sobre sua funcionalidade enquanto componente do planejamento estatal, sobretudo no âmbito da União

DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

4.1.1. A expectativa acerca do processo de Zoneamento Ecológico Econômico reside, entre outras, na possibilidade de articulação e a priorização de políticas públicas e o de fornecer incentivos às atividades produtivas com maior potencial de gerar benefícios sócio-econômicos para as regiões, tendo como base o conhecimento aprofundado acerca das identidades e peculiaridades constantes do território.

4.1.2. O próprio Decreto 4297/20023232, as Diretrizes Metodológicas do Zoneamento33 e a Avaliação do PPA 2008, ano base 2007,34 são claros em expressar o caráter de instrumento de

---

[31] Ver apresentação do Painel de Achados fls. 101/115, a matriz inicia na fl. 105, no relatório aborda-se Unidades de Conservação antes das Terras Indígenas.

[32] *"Art. 2o O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, (...), garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.*

Art. 3o O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades (...)

Art. 6º-B. A União, para fins de uniformidade e compatibilização com as políticas públicas federais, poderá reconhecer os ZEE estaduais, regionais e locais, (...)

Art. 14. As Diretrizes Gerais e Específicas deverão conter, no mínimo:

VII - planos, programas e projetos dos governos federal, estadual e municipal, bem como suas respectivas fontes de recursos com vistas a viabilizar as atividades apontadas como adequadas a cada zona."

planejamento estatal que é esperado do ZEE. Também a doutrina manifesta-se nesse sentido de maneira recorrente, conforme já apresentado no tópico *Visão Geral* da introdução deste relatório.

4.1.3 Essa expectativa quanto ao potencial do ZEE, enquanto instrumento de planejamento, também fica clara na Carta de Cuiabá35, firmada pelos governadores dos estados da Amazônia Legal, e também nas diversas apresentações dos ZEEs estaduais:

4.1.3.1 Para a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Mato Grosso, o Zoneamento Sócio Econômico Ecológico é *"um instrumento para racionalização da ocupação de espaços territoriais e redirecionamento de metas e diretrizes, oferecendo subsídio para elaboração e execução de planos regionais em busca do desenvolvimento sustentável"* e cuja *finalidade é "dotar o Governo de bases técnicas para espacialização de políticas públicas, visando a ordenação dos territórios."* 36.

4.1.3.2 A Secretaria Estadual de Informações Ambientais define o ZEE do estado do Acre como sendo um *"instrumento estratégico de planejamento regional e gestão territorial, envolvendo estudos sobre o meio ambiente, os recursos naturais e as relações entre a sociedade e a natureza, que servem como subsídio para negociações democráticas entre os órgãos governamentais, o setor privado e a sociedade civil sobre um conjunto de políticas públicas voltadas para o Desenvolvimento Sustentável."*37.

4.1.3.3 Na apresentação do ZEE de Minas Gerais35, ele é definido como *"um instrumento de gestão para ordenação do uso do território, que tem como um dos pressupostos possibilitar a definição de diferentes estratégias de desenvolvimento e níveis diferenciados de licenciamento ambiental, de acordo com as peculiaridades regionais. (...) O ZEE possibilita que o estado se aparelhe, utilizando critérios essencialmente técnicos aos estabelecer novos e impessoais procedimentos para análise de projetos."*.

4.1.4 No entanto, o ZEE é também um instrumento com um forte caráter ambiental, uma vez que possui o objetivo de conhecer o território como forma de conciliar ações de desenvolvimento com o menor impacto possível ao meio-ambiente, além de identificar atividades que gerem ganhos sócio-ambientais.

4.1.5 Assim, a própria origem normativa do ZEE é entendida como sendo o Zoneamento Ambiental da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente36. O Decreto 4297/200237 e as Diretrizes

---

[33] Ao definir os objetivos específicos do PZEE, as Diretrizes Metodológicas elencam, em primeiro lugar: o subsídio à "*elaboração de planos, programas e projetos*" e a proposição "*de alternativas para a tomada de decisão, segundo o enfoque da compatibilização das atividades econômicas com o ambiente natural*".

[34] *O programa tem por objetivo consolidar e sistematizar,* ***dentre os instrumentos de planejamento territorial****, o zoneamento ecológico econômico (ZEE), proporcionando base técnico-científica e negociada para o ordenamento. (...) como instrumento político de regulação do uso, permite espacializar as políticas públicas com base geográfica integrada, ampliando a escala de abrangência das ações governamentais.*

[35] **IIº Fórum de Governadores da Amazônia Legal - Carta de Mato Grosso**, *Cuiabá, 08 Agosto de 2008.* (...) destaca como agenda prioritária: Reafirmar a importância do Zoneamento Ecológico e Econômico – ZEE como instrumento estratégico para o planejamento e a integração regional, considerando que a conclusão dos ZEEs estaduais e do macrozoneamento da Amazônia é prioritária e deverá ser alcançada mediante a cooperação técnica e financeira entre os Estados e a União;

[36] Disponível em www.seplan.mt.gov.br/html/internas.php.

[37] Disponível em www.seiam.ac.gov.br/index.php.

[35] Publicação Institucional do ZEE/MG, p. 7.

[36] Lei nº 6938/81, art. 2º, II.

Metodológicas do Zoneamento38 são explícitos em reconhecê-lo como tal. Também o Projeto de Lei do Dep. Valdir Colatto, do PMDB/SC, que visa à instituição do Código Ambiental Brasileiro, define o ZEE – neste caso especificamente – como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

4.1.6 Importante destacar, todavia, que apesar deste entendimento explícito e recorrente, a definição conceitual de nenhum destes termos – ZEE e Zoneamento Ambiental – está prevista em lei. Desta forma, não é possível precisar se estes dois instrumentos são, de fato, coincidentes.

4.1.7 Admite-se que o ZEE tem impacto maior na Política Ambiental do que em qualquer outra política pública quando analisada individualmente, contudo, a sistematização do ZEE como instrumento de planejamento expressa institucionalmente pelo Governo Federal e pelos estados tem sido adotada como premissa para sua elaboração.

4.1.8 Na verdade, alguns estados caminham para que o Zoneamento Ecológico Econômico extrapole as finalidades de um instrumento de política ambiental, e constitua-se em direcionador do planejamento de ações governamentais e gestão estratégica do território, inclusive na formulação do Plano Plurianual orçamentário, PPA.

4.1.9 Os ZEEs estaduais são, em regra, resultado de um amplo processo político interno de articulação, construídos coletivamente e coordenados por órgãos ou Secretarias que possuem a autoridade necessária para garantir a sua legitimidade e a sua aplicabilidade enquanto instrumento de planejamento das ações estaduais.

4.1.10 Nessa concepção, nos estados, com destaque para os casos de Mato Grosso, Acre e Pará, os processos são conduzidos com este objetivo.

4.1.11 Por sua vez, no âmbito da União, o potencial do ZEE em se sistematizar como instrumento de planejamento efetivo a ser internalizado nas rotinas do ministérios é reduzido devido à ausência de uma orientação política e estratégica do núcleo de governo na coordenação e no acompanhamento do processo, que faça com que os planos setoriais dos diversos ministérios sejam efetivamente considerados nos ZEEs estaduais, conforme a sua prioridade, uma vez que a forma de zoneamento pelos entes federativos objetiva a compatibilização do planejamento estadual e federal39

4.1.12 Com isso, os ministérios comungam da opinião de que faltam aos ZEEs estaduais uma visão de governo federal. Tal visão é empregada apenas setorialmente, diante de casos concretos, mas não de forma institucionalizada.

4.1.13 Em grande medida, a inexistência de Macro Zoneamentos Regionais é uma das causas principais desta ausência de orientação quanto às prioridades do governo federal.

4.1.14 A elaboração do MacroZEE é de competência da União e deve conter o planejamento estratégico federal e expressar os aspectos políticos e econômicos nacionais para as regiões. Enquanto os ZEEs estaduais possuem o foco na análise do uso da terra e da questão fundiária, o MacroZEE ocupa-se da definição de prioridades e de questões mais abrangentes, que transpassam fronteiras – o chamado "território-rede".

---

[37] Decreto 4297/2002 Art. 1º c/c art. 5º.

[38] Apresentação do então Secretário de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, Gilney Viana, às Diretrizes Metodológicas. "*O Decreto nº 4297/2002 regulamentou o inciso II do art. 9º da Lei 6.38/81, de Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo os critérios mínimos à elaboração do ZEE (...)*".

[39] *Art. 6º-B. A União, para fins de uniformidade e compatibilização com as políticas públicas federais, poderá reconhecer os ZEE estaduais, regionais e locais, (...)*

4.1.15 Na última reunião da CCZEE suscitou-se a tese de que o para a construção do MacroZEE é necessária a abordagem a partir da reunião dos ZEEs estaduais40.

4.1.16 Em contraponto, as entrevistas da fase de planejamento41 convergem na opinião de que o MacroZEE deveria definir o arcabouço sobre o qual os ZEEs estaduais seriam construídos e ao qual deveriam adequar-se.

4.1.17 No entanto, antes mesmo de as Diretrizes Metodológicas do ZEE serem publicadas, já havia estados elaborando seus zoneamentos ecológicos econômicos.

4.1.18 Atualmente, o MacroZEE da Amazônia Legal está em processo de elaboração, mas Rondônia, Acre e Pará (Zona Oeste), já aprovaram os seus zoneamentos por meio de lei, e os demais estados da região já estão em fases adiantadas de seus processos de zoneamento.

4.1.19 Essa precedência dos ZEEs dos estados amazônicos em relação ao MacroZEE da Amazônia Legal deve-se, em parte, à inoperância da União em definir oportunamente as suas estratégias de gestão territorial para a Amazônia, e em parte devido à necessidade e ao interesse dos estados em elaborar os seus ZEEs, com vistas a possuírem um instrumento capaz de articular as políticas públicas estaduais e de definir zonas adequadas à flexibilização da recomposição da reserva legal.

4.1.20 Diante deste contexto, fica claro que é preciso articular uma visão federal com os trabalhos já aprovados e com aqueles já em curso nos estados. Isso poderá ser feito de dois modos: pelo acompanhamento concomitante do processo de elaboração dos ZEEs estaduais por parte de uma CCZEE reestruturada e fortalecida e/ou pela readequação dos ZEEs existentes ao Macro Zoneamento que vier a ser aprovado.

4.1.21 Outro ponto que merece destaque trata justamente da forma pela qual é exercida a coordenação do Programa de Zoneamento Ecológico Econômico do Território Nacional. Os trabalhos da CCZEE estão a cargo do Ministério do Meio Ambiente, que não conta com um acompanhamento efetivo por parte do núcleo de planejamento estratégico do Governo Federal. Isso deveria ser esperado de um instrumento que pretende justamente orientar os tomadores de decisão na adoção de políticas convergentes com as diretrizes de planejamento estratégico do país, a nível nacional, conforme as próprias Diretrizes Metodológicas.42

4.1.22 Conforme declaração do próprio Diretor de Zoneamento Territorial, Roberto Vizentin, em reunião do Consórcio ZEE Brasil43, a Casa Civil atuou de forma marcante durante a elaboração e atualização do Dec. 4297/2002, com a finalidade de viabilizar a realização dos zoneamentos estaduais. Após a publicação do decreto, entretanto, a Casa Civil se distanciou do processo.

4.1.23 Já o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) possui um papel limitado à compatibilização do PPA com o ZEE, de acordo com as Diretrizes Metodológicas. Se, no âmbito da União, o ZEE fosse de fato percebido como instrumento de planejamento efetivamente capaz de articular políticas públicas federais, a Casa Civil e o MPOG seriam atuantes no processo de forma diferenciada em relação aos demais ministérios membros da CCZEE.

---

[40] Reunião da Comissão de Zoneamento realizada no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio em 19/05/209, acompanhada “in loco” pela equipe de auditoria.

[41] Vide anexo 1, fl. 49/50.

[42] Diretrizes Metodológicas, página 59.

[43] Reunião do Consórcio ZEE Brasil, ocorrida em Brasília, em 27 e 28 de março de 2009, acompanhada “in loco” pela equipe.

4.1.24 O próprio sítio do MMA44 é explícito em reconhecer a falha do governo em construir um instrumento que, de fato, seja útil enquanto instrumento de planejamento: *"Deve-se sublinhar, porém, que o próprio Governo brasileiro tem uma relação ambígua com o ZEE. Ao mesmo tempo em que tem ressaltado ao longo dos anos a importância do instrumental para resolver problemas de gestão territorial, dá pouca atenção às necessidades de realizar um projeto com tal envergadura. Isso se manifesta nas freqüentes rupturas e descontinuidades, nas articulações institucionais momentâneas e de conveniência, na falta de capilaridade entre níveis da administração pública, na dispersão orçamentária e distribuição corporativa dos recursos financeiros. Um longo caminho ainda é preciso percorrer para chegarmos ao marco zero do ZEE, a saber, o momento em que ele tornar-se-á rotina no sistema de planejamento, subsidiando o monitoramento, o controle, a priorização de programas e projetos, os planos de gestão, sistematizando informações dispersas e dando sentido a níveis escalares diferenciados, atendendo a uma diversidade de usuários e interessados*."

4.1.25 Assim, percebe-se que o tratamento conferido pelo governo federal ao processo de zoneamento não reúne as condições necessárias para permitir a articulação de políticas públicas no âmbito da União. Ao contrário, nas discussões sobre o ZEE neste foro, o foco não é em planejamento, mas sim em questões ambientais.

4.1.26 Os Zoneamentos estaduais também acabam refletindo este forte caráter ambiental que tem sido conferido ao ZEE. Os Zoneamentos são utilizados para a indicação de áreas para a flexibilização da recomposição da reserva legal, para a indicação de áreas propícias para a criação de Unidades de Conservação e para o apontamento de restrições ambientais e critérios de licenciamento.

4.1.27 O próprio papel de destaque do Zoneamento nos estados da Amazônia Legal, passa pelo fato de a MP 1956-50/2000, com redação dada pela MP 2166-67/2001, ter conferido aos estados a possibilidade de definir áreas indicadas pelo Zoneamento nas quais a recomposição da reserva legal pode ser feita a até 50%.45 Esta flexibilização foi projetada com o objetivo de evitar que novas áreas sejam desmatadas, viabilizando o aproveitamento legal de áreas que já não mais possuem floresta em pé. É uma medida que tende a ter impactos positivos para a preservação da Amazônia, mas que pode vir a se tornar a principal função dos zoneamentos estaduais, em detrimento de seu papel como instrumento de planejamento estatal, principalmente quando a análise enfoca políticas públicas federais.

4.1.28 Até mesmo o processo de revisão previsto no Decreto 4297/2002 reflete a preponderância conferida ao ZEE enquanto instrumento da política ambiental. De acordo com o decreto, dentro do período inicial de 10 anos de sua conclusão ou revisão, o ZEE pode ser atualizado para aumentar restrições ambientais nas zonas ou para adequar-se a aprimoramentos técnico-científicos, mas não pode ser atualizado apenas com o objetivo de adequar-se a mudanças no planejamento estatal.46

CONSEQUENCIAS

---

[44] http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=28&idConteudo=8196&idMenu=8774

[45] MP 1956-50/2000, com redação dada pela MP 2166-67/2001, § 5º *" o Poder Executivo, se for indicado pelo Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e pelo Zoneamento Agrícola, ouvidos o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e Abastecimento, poderá: I - reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal, na Amazônia Legal, para até cinqüenta por cento da propriedade, excluídas, em qualquer caso, as Áreas de Proteção Permanente, os ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos;"*

[46] Decreto 4297/2002 Art. 19.

4.1.29 Sendo instrumento associado somente à PNMA, o ZEE não reúne condições de articular as políticas públicas em nível federal, em especial, por estar a cargo apenas do MMA, sem orientação política dos órgãos estratégicos de governo.

4.1.30 Assim, não possui a força nem a credibilidade necessárias para fazer com que os ordenadores de despesa nos diversos órgãos o utilizem como critério para distribuição dos recursos públicos.

4.1.31 Consequentemente, o ZEE se torna frágil enquanto instrumento de planejamento estatal e seu prognóstico corre o risco de não se realizar em políticas públicas federais.

4.1.32 Ademais, há também que se considerar o fato de que os incentivos ao encaminhamento dos ZEEs estaduais à União atualmente concentram-se em questões eminentemente ambientais.

4.1.33 Deste modo, nos estados em que tais questões possuem menor impacto, pode não existir interesse suficiente para a submissão do zoneamento estadual à CCZEE, para fins de incorporação ao planejamento da União.

4.1.34 Por exemplo, este pode ser o caso dos estados que se situam fora da Amazônia Legal47. O primeiro impacto concreto dos ZEEs da Amazônia Legal é a possibilidade de flexibilização da recomposição da reserva legal. Este é um grande atrativo aos estados amazônicos para o reconhecimento de seu ZEE pela União. Para os demais estados, esta atratividade não está presente, o que pode vir a prejudicar o alcance dos objetivos do programa a nível federal, com a existência de lacunas territoriais no zoneamento da União. Isso pode ocorrer principalmente para estados cuja participação de recursos federais é menor e não se concentra no meio rural. Caso a percepção preponderante seja a de que os seus zoneamentos não irão se refletir na orientação de políticas federais, os incentivos que possuirão para submetê-los à CCZEE serão muito baixos ou inexistentes.

4.1.35 Outro problema que decorre de um visão do ZEE considerado apenas como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente – problema este que é reforçado pela redação do caput art. 3º do Decreto 4297/200248 – é a possibilidade de uma interpretação segundo a qual todo o conteúdo do ZEE é matéria ambiental, e, sendo assim, integralmente impositivo ao setor privado, o que não é próprio de um instrumento de planejamento, de acordo com a doutrina sobre o assunto49 e com o art. 174, *caput*, da Constituição Federal. 50

4.1.36 A regulamentação do ZEE deveria deixar claro que somente os dispositivos que tratem de questões de interesse público e de restrições ambientais podem ser tratadas como impositivas ao setor privado e capazes de originar critérios de licenciamento ambiental.

---

[47] Caso do ZEE/MG tratado no achado 2 (§ 4.2.42).

[48] Decreto 4297/2002 "*Art. 3º O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas*."

[49] Podemos citar, por exemplo, LIMA, André. ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO À LUZ DOS DIREITOS SÓCIO AMBIENTAIS (P. 221): "*Portanto, no exercício do planejamento das intervenções do estado na ordem econômica, por meio de participação/absorção e indução, o ZEE opera como planejamento, como estratégia, como racionalidade para investimento público, vinculando o Estado. Para o particular, o raciocínio é invertido. Se o Estado orienta o melhor investimento, mediante planos, metas ou mesmo pelo ZEE, em se tratando de risco patrimonial, disponível, o particular tem liberdade de não seguir a orientação do Estado...o particular não está adstrito às estratégias econômicas desenhadas pelo Estado*" o autor ressalva dessa condição as restrições ambientais e de função social da propriedade.

[50] CONSTITUIÇÃO FEDERAL. "*Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*."

4.1.37 Esse ponto, suas conseqüências e medidas alternativas, serão tratadas como o achado seguinte.

BOAS PRÁTICAS

4.1.38 Assim, diante deste cenário no qual inexiste um MacroZEE da Amazônia Legal aprovado, e com vistas a permitir a construção pactuada de um instrumento que efetivamente reúna as condições necessárias para se constituir em uma ferramenta útil ao planejamento e à gestão territorial, considera-se como uma boa prática a ser destacada o modelo de condução adotado por alguns estados em seus ZEEs.

4.1.39 Neste modelo, o órgão de planejamento, ou o estratégico, conduz o processo, orientado pelo subsídio técnico fornecido pelo órgão ambiental. Este é o caso dos estados do Acre, do Mato Grosso e do Pará.

ALTERNATIVAS

4.1.40 Face o exposto, acredita-se que uma atuação mais efetiva por parte do núcleo estratégico de governo, seja na CCZEE, seja no processo de elaboração do MacroZEE da Amazônia Legal, se faça necessária para garantir que o ZEE cumpra seus propósitos no âmbito da União.

4.1.41 E, com esta mesma finalidade, recomenda-se à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE por meio de lei que re-equilibre o papel do ZEE enquanto instrumento de planejamento estatal, observando o art. 174 da CF/88, sem prejuízo do seu relevante papel na Política Nacional do Meio Ambiente, conferindo ao MPOG e à Casa Civil estrutura para exercer o papel diferenciado de coordenação desse processo.

4.1.42 Ressalte-se que essa proposta tem cunho apenas de migração institucional, assim, presume que as pessoas a frente da coordenação no MMA migrem para o MPOG ou trabalhem em conjunto param subsídio técnico, uma vez que é notório o conhecimento, o compromisso com a competência e o esforço dos agentes que estão a frente da coordenação do ZEE.

4.1.43 A pretensão é que o MPOG ganhe uma notoriedade no processo, uma vez que é o órgão de planejamento, ligado aos mecanismos do poder executivo para capacitar a orientação estratégica do processo.

4.1.44 Ainda, no termos do achado 3, Inexistência de previsão normativa de integração dos zoneamentos aos ciclos orçamentários, percebe-se a importância da atuação do MPOG para que o prognóstico ZEE se realize.

4.1.45 Importante salientar que na reunião da CCZEE de 19/05/200951 (anexo 4, fls. 90/92) pôde-se observar que o processo evolui para um direcionamento estratégico. Apontam-se duas manifestações interessantes ocorridas nesse sentido.

4.1.46 A primeira foi o início do diálogo com a representação da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Casa Civil da Presidência da República (SAE/PR) para consideração dos "modelos de Amazônia" suscitados nos planos estratégicos do órgão, como o Plano Amazônia Sustentável, no MacroZEE.

4.1.47 Ainda, diante da opção de trazer a sociedade civil para o diálogo público sobre o MacroZEE, os participantes da comissão (representantes dos ministérios) foram uníssonos em reconhecer que o processo no âmbito da União necessita amadurecer em termos de direcionamento estratégico, para

[51] Reunião da Comissão de Zoneamento realizada no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio em 19/05/209, acompanhada "in loco" pela equipe de auditoria

que, em futura oportunidade, possa ser debatido com a sociedade por uma CCZEE cujos membros estejam coerentemente orientados capazes de discutir com as representações civis de forma consistente entre si.

4.2 A possibilidade de utilização de diretrizes e indicações de atividades como critério decisivo na concessão de licenciamento ambiental, e não apenas como qualificadores ou condicionadores desta análise

DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

4.2.1. Esse achado surge como materialização da última conseqüência apontada no achado anterior, que trata sobre a possível interpretação do art. 3º do Decreto 4297/2002 no sentido de que todo o conteúdo do ZEE é matéria ambiental, sendo assim, integralmente impositivo ao setor privado.

4.2.2. Todavia, o ZEE, enquanto instrumento de planejamento estatal, não deveria ser vinculante à iniciativa privada, segundo o art. 174 da Constituição Federal52, ressalvadas as restrições ambientais, conforme arts. 186, II e 225.

4.2.3. Nessa linha é interessante destacar a explanação do autor André Lima53:

"(...) o ZEE opera como planejamento, como estratégia, como racionalidade para investimento público, vinculando o Estado. Para o particular, o raciocínio é invertido. Se o Estado orienta o melhor investimento, mediante planos, metas ou mesmo pelo ZEE, em se tratando de risco patrimonial, disponível, o particular tem liberdade de não seguir a orientação do Estado (...)"

4.2.4. O autor ressalva dessa condição as restrições ambientais e a função social da propriedade.

4.2.5. A questão reside em que o prognóstico do ZEE trata de matéria afeta a restrições ambientais, a indicações de destinação do uso do solo para atividades econômicas ou a proteção ambiental e a diretrizes para formulação de políticas públicas.

4.2.6. Entretanto, não há padronização e nem precisão conceitual uniforme54 para que os produtos dos ZEEs estaduais distingam, para cada zona de intervenção, as indicações de atividades econômicas/uso do solo, as diretrizes para políticas públicas, a as restrições ambientais/critérios de licenciamento, sejam esses últimos criados pelo ZEE ou previstos em outras normas, mas espacializados no ZEE.

---

[52] Dispositivo reproduzido na Lei de Política Agrícola (Lei 8171/91), art. 3º.

[53] Zoneamento Ecológico-Econômico à Luz dos Direitos Sócio Ambientais (P. 221)

[54] Tanto nas Diretrizes Metodológicas do ZEE quanto no Decreto 4297/2002.

4.2.7. No modelo de mapa de produtos55 elaborado pela equipe, a penúltima coluna (ZEE proposto – K) expressa a situação descrita acima. Observe-se que a terminologia "micro-região" utilizada na coluna se refere à zona de intervenção, que é a unidade de divisão espacial da região zoneada para a qual é formulado um prognóstico (no caso do modelo abaixo, o prognóstico é composto pelos elementos G, H, I e J segregados por zona de intervenção):

MACROZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DA AMAZÔNIA
MAPA DE PRODUTOS DOS ZEEs DOS ESTADOS - MODELAGEM[1]
Proposta: Conteúdo do ZEE = Indicações + políticas + restrições ambientais já vigentes + restrições ambientais resultantes do ZEE.
INSUMOS
PRODUTOS INTERMEDIÁRIOS
PRODUTO FINAL
Quem homologa os estudos? Quando vão para o CIU?
Estudos realizados pelas Comissões Estaduais do ZEE (B).
Estudos realizados pelas Comissões Estaduais do ZEE aprovados (B').
Situação observada 1.2.2: Quais critérios e como são utilizados para que se leve o resultado dos estudos técnicos às vocações regionais?
Indicações de atividades econômicas ou de áreas de proteção (G).
Definição dos estudos mínimos que o ZEE deve contemplar (A).
Estudos contratados com terceiros pelas Comissões Estaduais do ZEE (C).
Estudos contratados com terceiros pelas Comissões Estaduais do ZEE aprovados (C').
Estado dividido em micro-regiões relativamente homogêneas (E).
H, I e J são reguladores da atividade econômica.
Critérios de licenciamento ambiental já normatizados e que se aplicam a cada micro-região (restrições já existentes (H).
Quem determina quais os estudos mínimos? Qual o critério?
Estudos realizados por terceiros identificados e catalogados (D).
Estudos realizados por terceiros aprovados para integrarem o ZEE (D').
Identificação das vocações sócio-econômico -ambientais para as diversas micro-regiões (F).
Situação observada 1.2.3: Quais critérios e como são utilizados para que se leve o conjunto das vocações regionais apontadas às indicações?
Critérios de licenciamento ambiental definidos pelo zoneamento (novas restrições, mais específicas) (I).
Políticas públicas definidas para cada micro-região (diretrizes) (J).
ZEE proposto (K).
ZEE do Estado aprovado (convertido em lei) (L).
Questões:
Insumo A: Quais os estudos mínimos exigidos? Quem os define? Qual o critério?
Produtos B, C, D, B', C', D': Quais os estudos considerados? Foram efetuados estudos adicionais? Quais? Por que?
Passagem de B', C' e D' para E e F: Qual o método/critério? (opinião de especialistas; método délfi; definição de pesos para as dimensões e notas para as características, etc.).
Passagem de E e F para G, H, I, J (K): Qual o método/critério? (Política estratégica contextual, opinião de especialistas; método délfi; definição de pesos para as dimensões e notas para as características, etc.).
[1]Modelagem: Trata-se de redesenhar, documentar e implementar processos de trabalho anteriormente mapeados com intuito de corrigir eventuais falhas e promover melhorias.

4.2.8. A conseqüência imediata desse achado é que as orientações de atividades econômicas e diretrizes podem ser tratadas no mesmo patamar das restrições ambientais, sem discriminar de forma clara, nas zonas de intervenção, os critérios condicionantes para licenciamento.

4.2.9. Essa percepção equivocada do ponto de vista jurídico leva a duas restrições que alimentam a pressão antrópica sobre áreas preservadas e mais isoladas de políticas de prevenção e fiscalização, e os conflitos em regiões de ocupação em consolidação ou consolidada:

---

[55] Apresentado nos painéis de referência da matriz de planejamento e de achados.

4.2.9.1. Restrição a atividades ambientalmente adequadas ou que utilizem tecnologias que minimizem o impacto ambiental, pelo fato de não estarem indicadas nas respectivas zonas e;

4.2.9.2. Restrição à possibilidade de uso de mecanismos de compensação que envolvam recuperação ou preservação de áreas externas ao empreendimento que conduza atividades potencialmente prejudiciais do meio ambiente em que se estabelece56.

ESTUDO DE CASO

4.2.10. A evidência mais interessante dessa possibilidade foi obtida pela corroboração do Projeto de Lei do Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Mato Grosso (PZSEE/MT), que prevê a vinculação da iniciativa privada ao ZEE57, com três entrevistas no órgão ambiental do estado, as quais comungaram manifestação no sentido de que o que não está indicado não será licenciado. Segue artigo do projeto de lei pertinente ao tema:

"Art. 31. No processo de licenciamento ambiental, o órgão ambiental deverá observar as indicações de uso da categoria e/ou subcategoria onde o empreendimento requerido se localiza, avaliando a sua compatibilidade face às diretrizes específicas estabelecidas para as zonas de intervenção, assim como a sua localização no mapa do ZSEE, definindo medidas mitigadoras e compensatórias adequadas às diretrizes e restrições estabelecidas para a área de localização do empreendimento." (Grifo nosso).

4.2.11. A leitura do dispositivo leva a entender que a observância à indicação no processo de licenciamento é obrigatória e, inobstante, a atividade indicada deve ser adequada às diretrizes através de medidas de compensação e mitigação.

4.2.12. Ainda, a própria apresentação institucional do ZSEE/MT aponta que diretrizes são premissas para formulação de políticas públicas, ou seja, não são corolários para o exercício da atividade econômica.

4.2.13. A resposta da sociedade a essa "confusão conceitual" pode ser evidenciada nas audiências públicas sobre o prognóstico do ZSEE/MT, sobretudo em regiões de planejamento (RPs)58 que abrangem zonas de intervenção não pertencentes à categoria de menores restrições ambientais, que é a de ocupação consolidada.

4.2.14. O acompanhamento dessas audiências permite observar que a sociedade discute indicações e diretrizes como se fossem critérios de licenciamento (anexo 2, fls. 06/57)59, sem distinção, refletindo na população afetada, sobretudo no setor produtivo agrícola, a mesma percepção equivocada do órgão ambiental do estado, que advém do projeto de regulamentação estadual.

---

[56] Nesse sentido é interessante o estudo sobre o MT Legal, que é um programa dessa espécie no estado de Mato Grosso.

[57] "Art. 8º O Zoneamento Socioeconômico Ecológico tem por objetivo geral, a ordenação, de forma vinculada, das decisões públicas e privadas sobre políticas, planos, programas, projetos e atividades que se utilizem ou possam se utilizar, direta ou indiretamente, de recursos naturais (...)"

[58] O Estado de Mato Grosso está realizando ao menos uma audiência por RP, que é uma divisão do estado por critérios socioeconômicos e físicos, com destaque para o critério zona de influência de um determinado município, que não coincide com seu limite político. Para efeito de prognóstico, uma RP é divida em zonas de intervenção. Os resultados das audiências são considerados no processo de tramitação do PZEE/MT no parlamento estadual.

[59] Vide atas das audiências públicas, onde as alterações sugeridas no prognóstico do ZSEE/MT pelos grupos de trabalho formados pela população são destacadas. http://www.al.mt.gov.br/V2008/Raiz%20Estrutura/Zoneamento/default.asp e anexo 2.

4.2.15. Cumpre ressaltar a preocupação da própria gestão do Programa de ZEE do Território Nacional quanto a certas manifestações nessas audiências, sobretudo pela movimentação do setor agrícola, no sentido de alterar certas zonas classificadas em categorias de maior restrição à atividade agrícola para a categoria mais flexível ambientalmente quanto a essa atividade - que é a vocação econômica do estado - qual seja, a categoria 1: "Áreas com estrutura produtiva consolidada ou a consolidar".

4.2.16. Assim, o exame das diretrizes do ZSEE/MT, permeia a observação dessa "confusão conceitual" na medida em que tais diretrizes empregam, na sua maioria, certos verbos que são pertinentes à descrição de políticas públicas, como "fomentar", "incentivar", "consolidar", "desenvolver" etc, ou seja, um texto direcionado ao gestor público.

4.2.17. Entretanto, apontam duas restrições expressas a direitos (e a produção econômica): a proibição de uso de defensivos agrícolas em zonas de amortecimento de unidades de conservação e no entorno das terras indígenas na respectiva zona e que são inovações jurídicas, isto é, novas restrições ambientais que estão sendo impostas pelo ZEE e que não existiam previamente.

4.2.18. Ainda, o teor de algumas diretrizes de políticas públicas classificadas como ambientais parece se destinar ao produtor rural, setor privado, como por exemplo, "recuperar as áreas de preservação permanente e mantê-las conforme legislação vigente" 60.

4.2.19. Até porque, primeiro, com fundamento no princípio do poluidor-pagador, não cabe ao Estado recuperar áreas de preservação permanente danificadas por particulares em suas terras (mas exigir que o particular as recupere ou desapropriá-las por não atendimento à função social); segundo, fossem dirigidas ao gestor público, a ação razoável que poderia ser prevista seria fomentar a recuperação dessas áreas.

4.2.20. A respeito das indicações de uso do solo, para as quais o art. 31 do PZSEE/MT designa expressamente como critério para licenciamento, sua descrição permite diversas interpretações, haja vista que suscitam tanto atividades econômicas, como textos que se voltam para diretrizes, ou seja, formulação de políticas públicas, quanto itens que podem ser interpretados como condição para liberação e manutenção da licença ambiental.

4.2.21. Vejamos um estudo do prognóstico para duas zonas de intervenção do ZSEE/MT a fim de ilustrar a situação:

"Zona 1.3. Estrutura Produtiva a Consolidar em Áreas com Predomínio de Agricultura Moderna Diversificada, Agroindústria e Reflorestamento na Área de Influência do Pólo Regional de Cáceres

INDICAÇÃO: Indicada à consolidação da agricultura moderna com manejo de solos e água, incentivo à diversificação e integração de cadeias produtivas e à agroindústria associada. Indicada também ao reflorestamento, e ao controle e monitoramento do uso de defensivos agrícolas e de erosão."

4.2.22. Nesse caso, a interpretação que será dada pelo órgão ambiental, nos termos do regulamento, é de que o empreendimento que não se enquadra nessa indicação não será licenciado.

4.2.23. Ademais, segundo essa interpretação, o empreendimento que se enquadrar nas indicações deverá se adequar às diretrizes, ainda que por medidas de mitigação ou compensação.

4.2.24. Isso significa que, por exemplo, um empreendimento planejado para conduzir sistema de pecuária intensiva - gado confinado - ou, ainda, de integração lavoura-pecuária61, não poderá ser licenciado na zona em tela.

---

[60] Anexo II ao Projeto de Lei do ZSEE/MT, p. 41, no anexo 2 do processo.

4.2.25. Entretanto, a análise de conteúdo desmembrado da indicação permite a seguinte possibilidade de organização dos produtos do ZEE que pode ser proposta de auditoria, nos termos da penúltima coluna da Modelagem de Mapa de Produtos dos Estados, por exemplo:

Atividades indicadas pelo Estado: (ou, como possível proposta da auditoria, atividades que, via de regra, exigirão apenas o licenciamento simplificado, ou licença ambiental única, prescindindo do Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA):

1. Agricultura Moderna;
2. Reflorestamento.

Condicionantes ao licenciamento <u>de qualquer atividade na zona de intervenção</u>:

1. Que o empreendimento tenha plano de manejo de solo e de água;
2. Que o empreendimento possua plano de controle e monitoramento do uso de defensivos agrícolas e de erosão.

Diretrizes para formulação de políticas pública, nesse caso classificadas como econômicas:

1. Incentivo à diversificação e integração de cadeias produtivas;
2. Incentivo à agroindústria associada.

4.2.26. Após dissecar a indicação, vejamos algumas diretrizes dessa zona que não se apropriam como premissas para formulação de políticas públicas:

"DIRETRIZES ESPECÍFICAS

SOCIAIS

(...)

15b. Proibir o uso de defensivos agrícolas no entorno das Terras Indígenas Tirecatinga, Enawenê-Nawê, Utiariti e Paresi;

(...)

AMBIENTAIS

(...)

5. Recuperar as áreas de preservação permanente e mantê-las conforme legislação ambiental vigente;"

4.2.27. A primeira diretriz é uma restrição ambiental expressa, já a segunda é uma condição para licenciamento.

4.2.28. Vejamos outro exemplo, com uma das indicações mais complexas do ZSEE/MT:

Zona 2.3.16. Readequação dos Sistemas de Manejo para Recuperação e/ou Conservação dos Recursos Hídricos dos Formadores dos Rios Araguaia, Correntes, Taquari e Itiquira, na Área de Influência do Pólo Regional de Rondonópolis

INDICAÇÃO: Indicada prioritariamente à proteção de áreas de recarga de aqüíferos, através de recuperação e/ou conservação de drenagens e cabeceiras dos formadores dos rios Araguaia, Correntes, Taquari e Itiquira, à adequação da pecuária extensiva com incentivo à melhoria das pastagens plantadas, não sendo admitida a agricultura em função do limitado potencial de solos. Indicada também à recuperação de áreas degradadas por atividades agropecuárias e garimpeiras; e, à pesquisa,

[61] A integração lavoura-pecuária é um sistema de produção integrado que consiste na rotação alternada de culturas anuais e perenes visando a otimização dos recursos naturais, proporcionando benefícios recíprocos entre a agricultura e a pecuária para exploração sustentável do solo (Boletim de Pesquisa de Soja 2009, Fundação MT, p. 293).

regularização e controle da atividade mineral em nível empresarial. Implantação de projeto de microbacias e estabelecimento de plano de controle e monitoramento do uso de defensivos agrícolas.

4.2.29. O primeiro ponto é a indicação à recuperação de áreas degradadas por atividades apropecuárias e garimpeiras. As áreas degradadas por atividades agropecuárias e garimpeiras devem ser recuperadas por quem as degradou ou pelo titular do imóvel que permitiu a ação. Assim, a indicação melhor teria sido formulada como uma diretriz para políticas públicas, guiando o Estado a fomentar a recuperação dessas áreas.

4.2.30. Outro ponto, é que só está prevista a pesquisa mineral, bem com a regularização e controle da atividade mineral, mas não as atividades de garimpagem62 e de lavra63.

4.2.31. Entretanto, compete à União a estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa, (CF, art. 21, XXV), concedendo a permissão de lavra garimpeira

4.2.32. Ademais, o estado não possui competência para legislar sobre Direito Mineral64

4.2.33. Regulação e controle da atividade mineral são atividades da Administração Pública Federal65, sendo inadequada sua classificação como atividades econômicas indicadas.

4.2.34. Cabe observar que essa indicação traz uma ponderação ao designar a expressão prioritariamente, mas suscita uma vedação expressa à agricultura, o que gera, ao menos na aparência, uma contradição.

4.2.35. Tecidas essas considerações, parte-se para o desmembramento da indicação pela análise de conteúdo:

Atividades indicadas pelo Estado:

1. Pecuária extensiva;
2. Pesquisa mineral em nível empresarial.

Condicionantes ao licenciamento de qualquer atividade na zona de intervenção:

1. Que o empreendimento que interfira nas drenagens e cabeceiras dos formadores dos rios Araguaia, Correntes, Taquari e Itiquira apresente plano para proteção de áreas de recarga desses aqüíferos através de recuperação e/ou conservação.

4.2.36. Entende-se que os termos "*não sendo admitida a agricultura em função do limitado potencial de solos."* e *"estabelecimento de plano de controle e monitoramento do uso de defensivos agrícolas"* apresentam uma relação de causa e mitigação do efeito, uma vez que o uso de defensivos em

---

[62] Segundo o art. 10 da Lei 7.805, de 18 de julho de 1989:

"Art. 10. Considera-se garimpagem a atividade de aproveitamento de substâncias minerais garimpáveis, executadas no interior de áreas estabelecidas para este fim, exercida por brasileiro, cooperativa de garimpeiros, autorizada a funcionar como empresa de mineração, sob o regime de permissão de lavra garimpeira"

[63] Segundo dispõe o art. 36 do Código de Minas (Decreto-lei 227, de 28 de fevereiro de 1967):

" Art. 36. Entende-se por lavra o conjunto de operações coordenadas objetivando o aproveitamento industrial da jazida, desde a extração das substâncias minerais úteis que contiver, até o beneficiamento das mesmas."

[64] Constituição Federal, arts. 22, XII.

[65] Enquadram-se na categoria que atividades da Administração Pública que Maria Sylvia Zanella Di Pietro (in Direito Administrativo. 16 ed São Paulo: Atlas, 2003, p. 60) classifica como intervenção:

"A intervenção compreende a regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada, bem como a atuação direta do Estado no domínio econômico, o que se dá normalmente por meio das empresas estatais"

determinadas regiões, em virtude da permeabilidade do solo, das condições climáticas e da proximidade de nascentes, pode contaminar um curso de água.

4.2.37. Assim, uma possibilidade seria a de que a agricultura não fosse indicada (mas não vedada), e que o plano de controle e monitoramento do uso de defensivos agrícolas fosse outra condição para concessão/renovação do licenciamento ambiental.

4.2.38. É interessante que uma ressalva à indicação está nas diretrizes econômicas:

"42a Admitir usos agropecuários apenas em interflúvios, em condições morfopedológicas adequadas, com aplicação de técnicas de manejo (...)"

4.2.39. Na divisão de conteúdo proposta, o teor desse texto é mais apropriado a condicionantes para o licenciamento ambiental da atividade agrícola.

4.2.40. Entretanto nessa mesma diretriz segue um texto que se adéqua a restrição para formulação de política pública:

"(...) não sendo admitido o fomento e incentivos às práticas agropecuárias em ambientes sem condições de relevo e solos, especialmente em solos arenosos e hidromórficos, por serem estes fundamentais à estabilidade da dinâmica hídrica;"

Diretrizes econômicas

1. Incentivo à melhoria das pastagens plantadas;
2. Regularização e controle da atividade mineral em nível empresarial.

Diretrizes ambientais

1. Implantação de projeto de microbacias.

4.2.41. Deste feito, a preocupação da equipe perante um ZEE integralmente impositivo é que o anseio de evitar que atividades econômicas degradem o meio ambiente leve o estado a concentrar-se em ações pontuais de fiscalização, que são onerosas e apenas proporcionam uma "rotação" de empreendedores irregulares na região, cenário atual, ou, ainda, deixar de licenciar empreendimentos ambientalmente eficientes.

4.2.42. A tendência é que essas medidas sejam tomadas em detrimento de investir-se na formulação de políticas públicas para orientação das atividades conforme as indicações do ZEE, através de incentivos que sinalizem onde há interesse estatal para que determinada atividade seja estabelecida, tais como políticas de fomento, mecanismos de regularização ambiental e o estabelecimento de infra-estrutura apropriada a cada atividade, de modo que economicamente, ainda que conduzidas de forma clandestina, outras atividades não sejam atrativas. Tais medidas trazem resultados mais perenes que as atividades pontuais de repressão.

4.2.43. Como resultado dessa percepção, nos termos discorridos no achado 1, nas entrevistas da equipe de auditoria junto à stakeholders do setor privado nos estados, e até com alguns gestores estaduais, houve dificuldades em abordar o ZEE na concepção de critério para formulação de políticas ou sobre como seria sua internalização nas rotinas de planejamento, haja vista que, de imediato, muitos dos entrevistados associam o ZEE à discussão sobre reserva legal, critérios de licenciamento ou criação de áreas de proteção permanente.

BOAS PRÁTICAS

ZEE/Zona Oeste

4.2.44. Como experiência interessante, cumpre destacar o caput. do art. 6º da Lei do ZEE/Zona Oeste, Pará66, que aborda expressamente as indicações como atividades socioeconômicas e, ainda, o respectivo § 1º, que deixa expresso o caráter indicativo ao setor privado e vinculante ao setor público emanado dos termos constitucionais do planejamento estatal:

"Art. 6º. Os Tipos de Gestão Territorial caracterizam as diretrizes específicas do ZEE – Zona Oeste, de acordo com o mapa de Subsídios à Gestão Territorial, ***e destinam-se a indicar as atividades socioeconômicas adequadas*** *às potencialidades e vulnerabilidades locais.*

§ 1º Os Tipos de Gestão Territorial propostos para cada Sub-Região e zonas deste ZEE no Mapa de Subsídios à Gestão Territorial são ***indicativos para os particulares e vinculantes para o planejamento e a aplicação de incentivos e investimentos em obras ou programas e projetos públicos,*** *não sendo excludentes entre si no caso da indicação de mais de um uso sobre a mesma unidade territorial.*"

4.2.45. Ademais, como exemplificado na lei, e que até poderia ser adotado como condicionante ao licenciamento, é *"não são recomendadas atividades que impliquem novos desmatamentos de vegetação primária ou secundária em estágios médios e avançados de regeneração"*.

ZEE/MG

4.2.46. Outra experiência interessante surgiu no estudo de caso realizado em Minas Gerais para entender como funciona a relação entre ZEE e a atividade de licenciamento no estado.

4.2.47. De antemão, informe-se que a orientação do ZEE/MG não é o mesmo dos estados amazônicos, a idéia não é direcionar o planejamento através de um prognóstico, apenas formular um diagnóstico para subsidiar a tomada de decisão67.

4.2.48. Quanto à atividade de licenciamento, o ZEE/MG busca ser *"uma regra clara para que os empreendedores saibam de antemão as peculiaridades e as exigências ambientais para que se instalem em um determinado local"68*.

4.2.49. O ZEE/MG trabalha prioritariamente com base no Índice Ecológico Econômico, que resulta da conjunção de dois fatores: a vulnerabilidade natural e a potencialidade social.

4.2.50. Entende-se por vulnerabilidade natural a incapacidade de uma unidade espacial de resistir e/ou recuperar-se após sofrer impactos negativos decorrentes de atividades antrópicas consideradas normais69.

4.2.51. Deste modo, é importante destacar que uma região é vulnerável se ela corre o risco de perder, de maneira definitiva, suas características atuais, diante de uma eventual ação humana. Sendo assim, uma região já altamente antropizada e consolidada é muito pouco vulnerável ambientalmente, enquanto que regiões ainda preservadas são bastante vulneráveis. Isso significa que uma região de baixa

---

[66] Lei Estadual 7243 de 09/01/2009, O ZEE em questão foi referendado por unanimidade pela CCZEE para fins de compatibilização com o planejamento da União, nos termos do art. 6º do Decreto 4297, e apreciado positivamente pelo plenário do CONAMA. Vale lembrar que esse trâmite no CONAMA se dá pelo fato de que o ZEE Zona Oeste propõe a redução da reserva legal, para fins de recomposição, nas zonas de consolidação e expansão abrangidas pelo ZEE, conforme dispositivo do artigo 16, §5 do Código Florestal.

[67] Nas entrevistas ficou evidenciado que não há intenção no Estado de Minas Gerais de atender os preceitos do art. 6º do Decreto 4297/2002 para encaminhamento do seu ZEE à CCZEE para fins de compatibilização no planejamento da União, pelo menos no contexto atual.

[68] Apresentação do institucional ZEE/MG

[69] ZEE/MG, Zoneamento e Cenários Exploratórios, p. 8.

vulnerabilidade natural pode apresentar também baixa qualidade ambiental, por já ter sido degradada em um momento anterior.

4.2.52. Os fatores condicionantes da vulnerabilidade natural para o ZEE/MG foram:

• Integridade da flora
• Integridade da fauna
• Susceptibilidade dos solos à contaminação
• Susceptibilidade dos solos à erosão
• Susceptibilidade geológica à contaminação das águas subterrâneas
• Disponibilidade natural de água
• Condições climáticas.

4.2.53. Para cada um desses fatores condicionantes, foi definida uma série de indicadores capazes de identificar as suas características atuais e aos quais foram atribuídos pontos. Cada um desses fatores pode ser analisado individualmente, ou de forma sobreposta com outros fatores, no sítio do ZEE/MG (*http://www.zee.mg.gov.br/ferramenta.html*).

4.2.54. Assim, um empreendimento localizado em área que compreenda relevante susceptibilidade geológica à contaminação das águas subterrâneas, apresenta um grau de vulnerabilidade natural, qual seja, água subterrânea a preservar.

4.2.55. Portanto, o processo de licenciamento de qualquer empreendimento a ser instalado nessa área, deverá examinar se as técnicas empregadas na atividade a ser conduzida, via de regra, implicam em tal risco de contaminação e, caso positivo, exigirá que o projeto compreenda medidas para preservação desse fator de vulnerabilidade específico, e não para os demais, como ar ou fauna (se não for o caso também).

4.2.56. Ademais, na mesma lógica de consideração das demandas do potencial físico biótico, mas extrapolando a questão ambiental, o ZEE/MG, através dos fatores de potencialidade social, permite que o investidor saiba, por exemplo, que na área pretendida há pouca disponibilidade de mão-de-obra qualificada, e, portanto, será um custo a mais para análise de viabilidade econômica do projeto, raciocínio igualmente válido para as vulnerabilidades naturais existentes.

4.2.57. A operacionalização do uso do ZEE/MG nos processos de licenciamento ambiental em Minas Gerais está sendo estruturada da seguinte forma: neste momento, está sendo elaborada uma Diretiva pelo COPAM70 com o objetivo de orientar a revisão da DN nº 74/2004 COPAM71 que é a responsável por regulamentar o processo de licenciamento ambiental no estado. A nova Deliberação Normativa tem vigência estimada para o início de 2010.

4.2.58. O processo de licenciamento em Minas se baseia na classe em que é classificada o empreendimento. Atualmente, os empreendimentos são classificados em classes de 1 a 6, de acordo com seu porte e seu potencial poluidor.72 Todos os aspectos do processo estão vinculados à classe em que o

---

[70] O Conselho de Política Ambiental - COPAM é um órgão normativo, colegiado, consultivo e deliberativo, subordinado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD e tem por finalidade deliberar sobre diretrizes, políticas, normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional, para preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais, bem como sobre a sua aplicação pelaSEMAD, pelas entidades a ela vinculadas e pelos demais órgãos do estado de Minas Gerais, conforme definição apresentada em http://www.semad.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=72

[71] Deliberação Normativa COPAM nº 74, de 9 de setembro de 2004.

[72] Deliberação Normativa COPAM nº 74, de 9 de setembro de 2004

"Art. 1º - Os empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente sujeitas ao licenciamento ambiental no nível estadual são aqueles enquadrados nas classes 3, 4, 5 e 6 , conforme a lista constante no Anexo Único desta Deliberação

empreendimento for classificado: eventuais multas, custo do licenciamento, grau de detalhamento dos estudos exigidos, dentre outros.

4.2.59. No entanto, hoje, o licenciamento desconsidera a localização do empreendimento, tratando empreendimentos de igual porte e potencial poluidor da mesma maneira, independente da localidade em que ele se situa no estado.

4.2.60. Com a nova versão da DN, a análise de licenciamento passará a ser tridimensional, por que será incluído o *critério locacional*, com base nos dados trazidos pelo ZEE/MG, com vistas a melhor qualificar a análise de licenciamento.

4.2.61. De acordo com as vulnerabilidades e potencialidades apontadas pelo ZEE, os empreendimentos receberão de 0 a 2 pontos adicionais. Dessa forma, passarão a existir 8 classes com menor amplitude do que as 6 classes hoje existentes. Assim, os empreendimentos serão melhor categorizados, diminuindo as distorções para a análise e facilitando com que o analista do órgão ambiental saiba se as medidas mitigadoras ou compensatórias necessárias para determinada região estão sendo efetivamente tomadas por cada empreendedor.

4.2.62. Até que a nova DN passe a ter vigência, o ZEE já está sendo utilizado como um norteador tanto por empreendedores quanto pelos analistas das dos órgãos ambientais que já vêm recebendo cursos de capacitação em zoneamento. O empreendedor já passa a observar o ZEE por que sabe da iminência de que a observância deste instrumento lhe será cobrada. Já o analista passa a ter mais subsídios para avaliar a necessidade de exigir determinadas medidas mitigadoras, com base nos dados do ZEE.

4.2.63. Além disso vale destacar que atualmente, o maior período de tempo gasto para análise de um processo de licenciamento em Minas é com a checagem do diagnóstico feito pelo empreendedor. Com a publicação do ZEE/MG essa análise deve ser facilitada, uma vez que toda a base de dados é científica e oficial, e, portanto, o processo de checagem deve ser agilizado.

4.2.64. Desse modo, extrapolando o caso mineiro, a equipe entende que não cumpre ao Estado definir os riscos que o particular deve correr, inviabilizando, de pronto, atividades econômicas que necessitem de investimentos relevantes para adequação ambiental. Ao invés disso, ele deve somente incentivar atividades que, ao menos na aparência, sejam apropriadas ao desenvolvimento sustentável.

4.2.65. A materialização dessa premissa ocorrerá com empreendimentos licenciados mas que não serão incentivados pelo Estado, se não estiverem em conformidade com o zoneamento, ao menos em primeiro momento, até comprovar-se viável e indicado à região.

4.2.66. Nesse sentido, cumpre resgatar a já citada Resolução do Conselho Monetário Nacional 3545/2008 vincula a concessão de crédito rural à adequação do empreendimento financiado ao ZEE, ou seja, ainda que o projeto para condução das atividades esteja licenciado, o mesmo não terá acesso a essa linha de crédito.

MEDIDAS ALTERNATIVAS

4.2.67. Esse cenário suscita ao menos duas medidas que podem contribuir para a mitigação do problema, as duas são cabíveis como sugestão a ser consideradas em projeto de lei federal cuja matéria

---

Normativa, cujo potencial poluidor/degradador geral é obtido após a conjugação dos potenciais impactos nos meios físico, biótico e antrópico, ressalvado o disposto na Deliberação Normativa CERH n.º 07, de 04 de novembro de 2002.

Art. 2° - Os empreendimentos e atividades listados no Anexo Único desta Deliberação Normativa, enquadrados nas classes 1 e 2, considerados de impacto ambiental não significativo, ficam dispensados do processo de licenciamento ambiental no nível estadual, mas sujeitos obrigatoriamente à autorização ambiental de funcionamento pelo órgão ambiental estadual competente,(...).”

seja a regulamentação do ZEE do Território Nacional e as condições para que os produtos estaduais integrem esse zoneamento:

Alternativa 1

4.2.68. Tomando como referência o Modelo de Produto para ZEE dos estados, a primeira alternativa, mais consistente, porém de maior ônus por exigir readequação dos produtos dos ZEEs já realizados nos estados, é que a lei de regulamentação, como condição para integração dos ZEEs estaduais no ZEE do Território Nacional, preveja que os prognósticos sejam estruturados com os seguintes atributos para cada zona, definindo na norma o significado e a quem se destina cada atributo:

Indicações: atividades econômicas a serem fomentadas pelo estado, cujo processo de licenciamento ambiental poderá ser simplificado, ou, ainda, recomendação para zona de proteção com as atividades pertinentes. A indicação, por si, não vincula o particular, mas vincula o estado e, portanto, a formulação de diretrizes para políticas públicas.

Critérios de licenciamento ambiental criados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, instituídas a partir do ZEE.

Critérios de licenciamento ambiental já existentes e espacializados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, oriundas de dispositivo em norma específica.

Diretrizes: Premissas para formulação de políticas públicas (vincula o Estado, inclusive como critério para planejamento e execução orçamentária de ações espacializáveis) de incentivo às indicações e apropriadas para adequar a situação do diagnóstico ao cenário desejado, como linhas de fomento bancário a regularização e à produção, incentivos a proteção ambiental, estabelecimento de infra-estrutura apropriada, assistência técnica e extensão rural voltada às atividades indicadas e ainda políticas de realocação de atividades conduzidas em área inadequada, nos termos do Decreto 4297/200273, atentando, nesses casos, para as hipóteses em que haverá a obrigação de o Estado indenizar o particular.

4.2.69. Importante destacar que essa medida facilitaria a revisão em separado, por tipo matéria do ZEE, sendo que a revisão das indicações e diretrizes poderia ser mais dinâmica do que as de condicionantes ambientais, reduzindo o receio quanto à possibilidade de insegurança jurídica.

4.2.70. Considera-se, ainda, que a apresentação de cada tipo de categoria de forma individualizada minimizaria a discussão com o setor produtivo sobre critérios de licenciamento oriundos de normas exógenas ao ZEE, o que ocorre com freqüência nas audiências públicas.

4.2.71. Admite-se que, a depender da forma de revisão, se houver instabilidade do ciclo de planejamento interferindo significativamente nas indicações e diretrizes, isso poderá gerar uma cautela maior dos investidores na avaliação da viabilidade econômica pela variável incentivo estatal - o que, em

[73] Decreto 4297/2002, art. 3º, § Único: O ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a relocalização de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

uma visão pragmática, seria um atestado de que o ZEE estaria efetivamente orientando o setor privado sem chegar a inviabilizar o investimento por óbice do órgão ambiental.

Alternativa 2

4.2.72. A exemplo do adotado na Lei do ZEE Zona Oeste para indicações e tipos de gestão, que projeto de lei federal para regulamentação do ZEE do Território Nacional e das condições para que os produtos estaduais integrem esse zoneamento preveja que a legislação estadual que sustenta o respectivo ZEE possua capítulo interpretativo dos atributos do prognóstico de cada ZEE, esclarecendo a quem vincula e a que se destina cada um desses atributos.

4.2.73. Ainda, é possível a conjugação dessas alternativas, iniciando pela segunda, e fixando um prazo para readequação dos produtos, chegando à alternativa 1.

Teste piloto de adequação do ZSEE/MT para benchmarking referencial de prognóstico dos ZEEs estaduais

4.2.62. Importa ressaltar que o ZSEE/MT, que serviu para estudo de caso nesse ponto em virtude da sua regulamentação, possui o prognóstico mais complexo e detalhado identificado pela equipe entre os produtos dos ZEEs estaduais e, justamente por essa riqueza, é indicado para a realização de um teste piloto para a adoção dessas medidas a fim de instituir uma configuração referencial dos produtos de maneira que inicie um processo de uniformização entre os produtos dos ZEEs.

4.3. Inexistência de previsão normativa de integração dos zoneamentos aos ciclos orçamentários

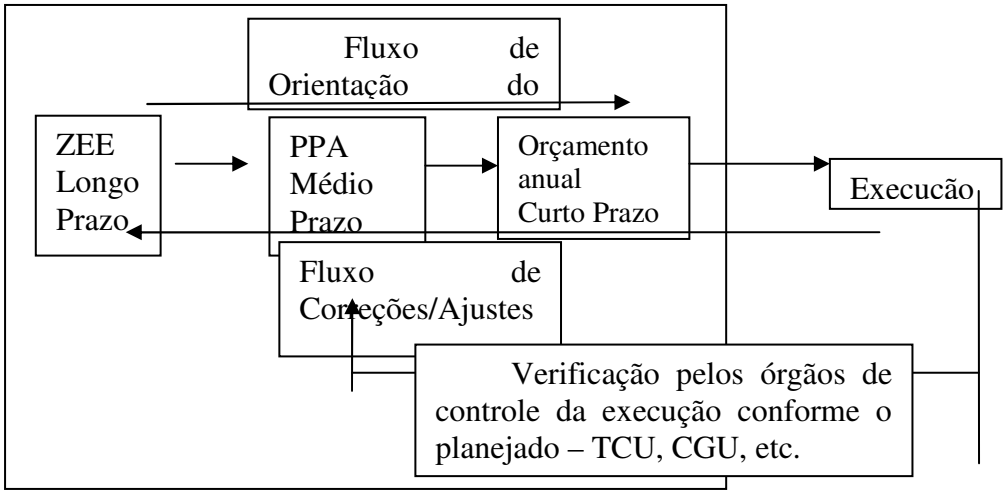
4.3.1. A preocupação da equipe ao abordar esse ponto reside em três aspectos:

4.3.1.1. O principal instrumento de planejamento do governo são as leis orçamentárias, com destaque para o Plano Plurianual (PPA), que contempla médio prazo;

4.3.1.2. Paralelamente, a realização do prognóstico do ZEE em termos de políticas públicas depende do planejamento orçamentário e da execução orçamentária;

4.3.1.3. A concepção do ZEE como “política de estado”, e não de governo, apontada pelos stakeholders, conjugada com a impositividade do planejamento estatal ao setor público, leva a considerar que deve reunir condições para orientação dos sucessivos PPAs decorrentes das mudanças de mandato, sem prejuízo de a execução orçamentária estar de acordo com suas diretrizes.

4.3.2. Assim, a expectativa para que o planejamento expresso pelas políticas públicas do ZEE, seja efetivo, é que o ZEE se insira numa espécie de ciclo PDCA74, onde as ações são planejadas, realizadas e revisadas para correção dos ajustes:


Fluxo de Orientação do
ZEE Longo Prazo
PPA Médio Prazo
Orçamento anual Curto Prazo
Execucão
Fluxo de Correções/Ajustes
Verificação pelos órgãos de controle da execução conforme o planejado – TCU, CGU, etc.

4.3.3. Importante considerar que o prognóstico do ZEE se retroalimenta, na medida em que altera o diagnóstico ao longo do tempo, carecendo de ajustes sistemáticos, sem prejuízo da interferência de variáveis exógenas que exijam revisão pontual.

POLÍTICAS PONTUAIS, LINEARES E NÃO ESPACIALIZÁVEIS

4.3.4. A contribuição do MPOG75sobre a consideração de políticas públicas no espaço suscita uma visão interessante de políticas pontuais, lineares e não espacializáveis.

4.3.5. As políticas pontuais, em se tratando de um ZEE, consistem em intervenções cujos efeitos diretos, em tese, seriam restritos à zona e suas adjacências. O exemplo apontado pelo MPOG nesse sentido são as ações de fomento a arranjo produtivo local de mineração.

4.3.6. Já o planejamento de políticas lineares, segundo o MPOG, se for subsidiado pelo ZEE, necessitaria de uma espécie de "corredor" formado pelos prognósticos das zonas de intervenção cuja porção seria diretamente objeto da linha de influência. O exemplo mais visualizável é o da implementação de infra-estrutura de transporte aquático e terrestre: hidrovia, rodovia ou ferrovia.

4.3.7. Importante ressaltar a possível relação entre políticas pontuais e lineares.

4.3.8. É possível o entendimento de que a política linear ocorre, via de regra, para viabilizar a sustentabilidade de uma política pontual, ou seja, o sucesso do fomento estatal à produção de insumos em um determinado local, política pontual, apresenta dependência de uma política linear para levar a oferta ao mercado consumidor.

---

[74] PDCA é reconhecido pela doutrina sobre planejamento na administração como o acrônimo do inglês Plan (planejar), Do (fazer), Check (revisar) e Action (agir).

[75] Gustavo Teixeira Lino, Gerente de Projeto, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI/MPOG, Painel da Matriz de Achados em 21/05/2009.

4.3.9. Assim, muitas das diretrizes de zoneamento tratam de manejo florestal e de outras alternativas no meio rural a atividades de corte raso, entretanto, para que essas alternativas ambientalmente sustentáveis em determinados locais sejam economicamente atrativas, as políticas pontuais de incentivo e fomento devem considerar a existência de políticas lineares que propiciem a entrada de insumos e a saída de produtos.

4.3.10. O MPOG trouxe, ainda, mais uma contribuição, que é a hipótese de políticas não espacializáveis ou cuja noção de espacialização ocorrerá somente na execução, e não no planejamento.

4.3.11. No entanto, o exemplo trazido pelo MPOG foi quanto à política de reforma agrária, haja vista que a espacialização ocorreria somente diante da possibilidade de utilização da área para reforma agrária, mediante desapropriação e o licenciamento para a atividade objeto do assentamento.

4.3.12. Contudo, essa questão foi discutida nesta Corte na Decisão 1263/2002 – Plenário. Em suma trata da inversão do fluxo de processo das atividades de reforma agrária, que se inicia da demanda ou da pressão social sobre as superintendências estaduais do INCRA para assentamento em determinada área.

4.3.13. A lógica da reforma agrária é diagnosticar regiões propícias a atividade rural familiar, identificar nessas áreas propriedades que não estejam atendendo sua função social ou que sejam de interesse público e, assim, proceder sua desapropriação

4.3.14. Nessa linha é a Decisão 1263/2002:

"8.2 - determinar ao atual Superintendente do INCRA no Estado de Mato Grosso que em prazo de 30 dias, a contar da notificação, adote, se ainda não o fez, as providências necessárias à implementação das seguintes medidas:

a) elaboração do diagnóstico sócio econômico ambiental de todas as regiões do Estado de Mato Grosso de que tratam a Norma de Execução/INCRA/DF nº 01, de 02/06/2000 e o Manual para Obtenção de Terras em seu Módulo l, para fins de adequação da ação de planejamento estratégico das intervenções na estrutura fundiária e do assentamento de trabalhadores rurais, conforme previsto no art. 2º da IN/INCRA nº 41, de 24/05/2000;"

4.3.15. Assim, o entendimento sobre políticas não espacializáveis é que, na realidade, são políticas de abrangência territorial, cujas diretivas são de atenção básica e de acesso universal, como saúde, segurança, educação e assistência social, que, em tese, independem de vocação regional, uma vez que devem estar disseminadas em todo o território nacional, considerando apenas o nível de antropização das áreas para estipular a demanda.

4.3.16. Ainda, poderia se considerar como política de abrangência territorial fomento à pesquisa científica.

BOAS PRÁTICAS

4.3.17. Nesse ponto o estado de Mato Grosso caminha para articular os sucessivos PPAs com um planejamento estadual de 20 anos, denominado MT+2076.

4.3.18. Para formulação de diretrizes do MT+20 foram realizadas audiências nas regiões de planejamento77 do ZSEE/MT. Esse processo não se confunde com as mencionadas audiências públicas do zoneamento, o fato é que a experiência do Estado de Mato Grosso em zoneamento não é recente78, de modo que as regiões de planejamento do estado são pré-existentes à proposta atual do ZSEE/MT.

[76] Entrevista SEPLAN/MT em 20/03/2009

[77] Lembrando que no ZSEE/MT uma região de planejamento agrega determinadas zonas de intervenção.

[78] Lei Estadual 5993 de 03/06/1992, c/c Decreto 1852/1992.

4.3.19. As diretrizes sociais que compõem o prognóstico do ZSEE/MT são resultantes dessas audiências.

4.3.20. O resultado é a existência de políticas públicas por Região de Planejamento do ZSEE/MT e que as metas de alguns programas constantes da Lei Estadual 8827 de 17/01/2008, PPA 2008-2011, se apresentam com essa mesma regionalização.

4.3.21. Dessa forma se inicia a espacialização do planejamento orçamentário do Estado de Mato Grosso conforme o respectivo ZEE.

4.3.22. Ainda, no estado do Pará, a Lei 7243 de 09/01/2009 dispõe que o *"ZEE-Zona Oeste servirá de subsídio à elaboração do Plano Plurianual do Estado e à política de investimentos públicos e incentivos fiscais do Estado, e orientará a iniciativa privada quanto à alocação de seus investimentos."*

4.3.23. Outro exemplo da materialização de articulação do ZEE com política já foi citado algumas vezes neste relatório, que é a Resolução CMN 3545/2008, vinculando o crédito rural ao ZEE.

ALTERNATIVA

4.3.24. Lei complementar de efeito nacional disciplinando a integração do zoneamento no ciclo orçamentário (com base na competência da União para legislar sobre normas gerais de orçamento, CF, Art 24, II, e § 1º c/c art. 165, § 9, I).

4.3.25. Outra opção poderia ser um Decreto do Poder Executivo disciplinando a matéria, entretanto, nesta hipótese, não haveria obrigatoriedade de integração dos recursos próprios das esferas estaduais e municipais, fator que leva a equipe a recomendar como ideal a alternativa supra.

4.4. **Planejamento territorial das Unidades de Conservação (UCs) encontra-se dissociado do planejamento do restante do território.**

DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

4.4.1. O exame dos mapas de gestão dos ZEEs estaduais revelam a ausência de prognóstico específico para as UCs, adotando, via de regra diretrizes gerais que se aplicam a todas essas áreas.

4.4.2. Uma vez que o ZEE está sendo avaliado como instrumento de planejamento e a maior incidência de áreas dessa natureza está justamente na região amazônica, esse fato gerou uma preocupação da equipe, sendo considerado, inicialmente, uma falha nos produtos.

4.4.3. Ademais, para efeitos de diagnóstico do ZEE, os procedimentos da fase de planejamento de auditoria não foram suficientes para esclarecer como os critérios físicos para dividir o estado em unidades relativamente homogêneas poderiam prescindir do estudo dessas áreas, uma vez que o meio físico biótico não respeita limites legalmente constituídos e, assim, para que as funções ecossistêmicas fossem preservadas, seria necessário conhecer a região como um todo.

PONTO DE VISTA DOS GESTORES

4.4.4. Entretanto, a manifestação de coordenadores de zoneamentos dos estados no Painel de Referência da Matriz de Achados revelou o seguinte paradigma: ainda que os estudos sejam realizados pelos estados ou ingressem como dados secundários para efeitos de diagnóstico no âmbito dos seus zoneamentos (como efetivamente ocorre, vide ZEE/Acre e ZEE/Pará) existe uma tendência a não formular prognóstico específico para essas áreas com base nos seguintes argumentos:

1. A função esperada do ZEE, para as UCs é atingida pelo Plano de Manejo previsto na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)79, que já suscita uma destinação para essas áreas;

2. Como são os estados que estão realizando o ZEE, os mesmos não podem atuar em UCs sob gestão da União;

3. Insuficiência da escala mínima de 1:250.000 exigida para o reconhecimento dos ZEEs estaduais pela União para estabelecer políticas nessas áreas;

4. O risco de que um mapa temático localizando, por exemplo, potencial mineral nessas unidades alimentaria a pressão antrópica sobre as áreas.

4.4.5. Corrobora com essa manifestação, com algumas ressalvas, o autor André Lima80.

4.4.6. O autor acrescenta, ainda, que as políticas de entorno dessas áreas são fundamentais para contribuir que a mesma atinja seu objetivo institucional.

4.4.7. O interessante dessa argumentação, é que ela parte da visão de estados conduzindo o ZEE de seus territórios, atendendo aos quesitos mínimos para compatibilização com o Decreto 4297/2002, quando, na realidade, o objeto de avaliação da auditoria é o ZEE do Território Nacional, de responsabilidade pela União, em uma abordagem para longo prazo.

4.4.8. Contudo, o critério normativo mais específico, Decreto 4297/2002, vincula apenas o Poder Executivo Federal, e, para os estados, tem somente o efeito de impor condições para que seus ZEEs sejam reconhecidos pela União.

4.4.9. Assim, sobre a questão da escala, por exemplo, que será abordada em ponto específico, as dificuldades técnicas não eximem esta Corte de determinar o cumprimento de normas vigentes, contudo, também não impedem recomendações para que a norma se adéqüe a essas dificuldades.

4.4.10. Portanto, existe a possibilidade de admitir-se a argumentação dos estados e, a partir da análise do processo de ZEE e da Lei do SNUC, conjugar alternativas que a União venha a adotar ao longo do tempo.

PONTO DE VISTA DA EQUIPE

4.4.11. Para ilustrar o ponto de vista da auditoria que levou a considerar esse achado, importa salientar que a equipe visualiza o prognóstico específico do ZEE para essas áreas como uma "camada temática inferior", contínua em certos elementos com as áreas adjacentes "não institucionais", que serve de critério para formulação de políticas públicas voltadas a proteção ou inserção dessas áreas no processo produtivo (o que significa conciliar as atividades existentes ou de interesse aos objetivos da área) e políticas de atenção básica a populações tradicionais que ocupam essas unidades e, conseqüentemente, para recomendar a manutenção ou alteração da categoria de unidade de conservação designada para a área, aspecto subsidiário a instituição dos planos de manejo, se for o caso.

---

[79] Plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade;

[80] Manifestação no Painel e entrevista realizada em 29/06/09.

4.4.12. Nessa linha, o próprio Decreto 4297/2002 possui dois dispositivos que, interpretados sistematicamente chamaram a atenção da equipe para essa necessidade:

4.4.12.1.O primeiro prevê a possibilidade de determinar a realocação de atividades conduzidas em desconformidade com o ZEE81 82;

4.4.12.2.O segundo exige que o diagnóstico das zonas de intervenção pelos ZEEs estaduais contenha as incompatibilidades legais, definidas pela situação das **áreas legalmente protegidas** e o tipo de ocupação que elas vêm sofrendo (grifo nosso)83.

4.4.13. Sobre esses dois dispositivos, a interpretação da equipe é que conferem ao ZEE o papel de diagnosticar, por exemplo, unidades de conservação cujas atividades conduzidas no seu interior são consideradas irregulares ante o marco jurídico institucional, ainda que não haja plano de manejo implementado na unidade de conservação, para viabilizar políticas de regularização ou realocação das atividades, conteúdo de prognóstico.

4.4.14. Portanto, ainda que a leitura da Lei do SNUC permita uma relação de reciprocidade entre zoneamento e plano de manejo84 (que passa pelo problema abordado de que a norma não conceituou zoneamento ambiental e ZEE), existe um descompasso entre implementação desse planos e o estágio dos ZEEs, em termos temporais e de escopo.

4.4.15. Por exemplo, no estado de Mato Grosso, das noventa e oito (98) unidades de conservação existentes, entre federais (15), estaduais (44) e municipais (39) apenas uma (1) possui plano de manejo implementado85, ou seja, essas áreas não estão associadas a diretrizes de regularização ou realocação das atividades que ora sejam conduzidas no seu interior, um dos principais problemas do Estado, que já possui um produto de ZEE concluído.

4.4.16. Consoante ao ponto de vista da equipe, os membros do Ministério de Minas e Energia (MME) presentes no Painel de Achados visualizam a necessidade desse prognóstico, manifestação diversa dos representantes do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, que recentemente assumiu o papel de gestão de áreas federais de uso especial para preservação ambiental, e do Ministério da Justiça, que, sobretudo através da Polícia Federal e da FUNAI possui atuação na segurança e tutela de áreas sob jurisdição federal de uso especial.

4.4.17. Sobre a percepção do MME, considera-se relevante, por exemplo, a integração no ZEE das informações do Estudo Geológico Básico conduzido pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, CPRM, a ser realizado em todo o território nacional, independente de ser área institucional.

---

[81] Art. 3º, § Único

[82] Lei do SNUC, art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

[83] Art. 13º, VII.

[84] Art. 2º: XVI - zoneamento: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz;

XVII - plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade;

[85] Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso

4.4.18. Importa ressaltar que esse estudo não se confunde com a pesquisa mineral de jazidas outorgada pelo Departamento Nacional de Produção Mineral a particulares, prevista no Código Mineral86,

4.4.19. O programa da CPRM se presta, entre outros aspectos, a analisar a Geologia Médica87:

"Compreende o desenvolvimento de projetos em regime de parcerias, objetivando fornecer aos gestores da saúde pública elementos para correlação entre anomalias geoquímicas naturais ou artificiais do meio físico (solo e água) e a incidência de endemias entre a população, propiciando a formulação de políticas de prevenção. Visa a apoiar a aplicação do conhecimento das geociências na superação de problemas na área da saúde."

4.4.20. Esse ponto tem relação direta com influências radioativas em regiões em antropização e contaminação natural de águas por metais pesados, por exemplo88.

4.4.21. Evidentemente que, no curso desses estudos, pode haver identificação de potencial para ocorrência de jazidas, cuja concessão do direito de pesquisa mineral em áreas legalmente protegidas dessa atividade dependeria de alteração do marco legislativo de restrição, o que é uma decisão política.

ZEE PROCESSO E ZEE PRODUTO

4.4.22. Assim, a controvérsia reside na aceitação da categorização da Lei do SNUC e do Plano de Manejo como "ZEE processo" e "ZEE produto" 89 para essas áreas.

4.4.23. Ou seja, ainda que a categorização da Lei do SNUC e o plano de manejo cumpram o papel de "ZEE produto", perde-se a oportunidade do "ZEE processo", ou seja, de utilizar o processo de zoneamento para obter um conhecimento mais completo do território e, com isso, permitir um planejamento da gestão territorial mais integrado, que considere igualmente todas as potencialidades, vulnerabilidades e especificidades das regiões.

4.4.24. Portanto, partindo dessa ótica busca se admitir as argumentações dos gestores e sugerir medidas alternativas, mas sem eximir o cumprimento da legislação vigente.

QUESTÕES JURÍDICO-INSTITUCIONAIS

A destinação de tais áreas não cumpre ao ZEE, uma vez que já são definidas pela Lei do SNUC.

4.4.25. A comparação da destinação que a Lei do SNUC consubstancia para as categorias de unidades de conservação com indicações de ZEE revela muitas semelhanças, por exemplo:

"Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de

---

[86] Decreto-Lei 227/67, art. 14: Entende-se por pesquisa mineral a execução dos trabalhos necessários à definição da jazida, sua avaliação e a determinação da exeqüibilidade do seu aproveitamento econômico.

[87] *www.cprm.gov.br*

[88] Por vezes é comum atribuir a presença de mercúrio na água à atividade garimpeira, quando a ocorrência é natural.

[89] O tópico Visão Geral da introdução deste Relatório (fls. 12) apresenta os conceitos de "ZEE produto e ZEE processo".

manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

(...)

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico."

(...)

Art. 12. O Monumento Natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica."

4.4.26. Assim, para essas categorias, a partir do que se poderia entender como indicações, as políticas públicas são presumíveis, por exemplo, para monumento natural são voltadas a preservação e visitação.

4.4.27. Deste feito, é razoável admitir esse posicionamento por parte dos gestores uma vez que o Congresso, ao legislar sobre a questão, direcionou as premissas de ocupação.

4.4.28. No entanto, para unidade de conservação do grupo uso sustentável, classificada na categoria Área de Proteção Ambiental (APA), a destinação pela Lei do SNUC não é evidente como as outras categorias:

"Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais."

4.4.29. Portanto, nessa categoria, a destinação da área é aberta, visto que a Lei do SNUC não confere uma diretriz para destinação do uso do solo, uma vez que um de seus objetivos é *"disciplinar o processo de ocupação"*.

4.4.30. Desse modo, tendo em vista que o ZEE é do Território Nacional, nos termos do Decreto 4297/2002, ante a ausência de destinação específica de uso do solo das APAs pela Lei do SNUC, a equipe entende que o ZEE dessas áreas deva ser feito.

4.4.31. Nesse caso, o critério de "preservação do ZEE Produto", ou seja, do zoneamento da integralidade do território nacional é normativo, o que enseja espaço para determinação desta Corte.

4.4.32. Inobstante, para atender a preservação do "ZEE Processo", entende-se que a sociedade deva ter conhecimento do diagnóstico dessas áreas e possa participar do seu prognóstico, da mesma forma que o ZEE propicia essa transparência em relação a outras regiões, até para subsidiar a formulação do plano de manejo e propiciar o controle social sobre sua implementação.

4.4.33. Para as demais categorias, não há espaço para determinação, uma vez que a destinação das mesmas está prevista no SNUC, não prejudicando a totalidade do território nacional a ser zoneada.

4.4.34. Entretanto, as seguintes recomendações são pertinentes:

De forma a preservar o "ZEE Processo", sugere-se que o Plano de Manejo abranja informações que propiciem a orientação de políticas, seja como dado primário ou secundário, recomendando que seja oriundo do próprio diagnóstico do ZEE acerca dessas áreas, caso o estado tenha realizado esses estudos;

De forma a preservar o "ZEE Produto", que a implementação e os resultados do monitoramento dos Planos de Manejo sejam amplamente divulgados para o controle da sociedade, nos termos do Decreto 4340/2002.

Atuação de um ente federativo em áreas institucionais de outro - Caso do ZEE/Acre.

4.4.35. Nesse ponto, a argumentação apresentada pelos estados é pertinente, apesar de que, na prática, o Acre viabilizou sua atuação junto a comunidades em unidades de conservação federal e, inclusive, junto a indígenas, através do etno-zoneamento, assunto relacionado ao próximo achado.

4.4.36. Destaca-se que o Decreto 4297/2002 não contempla de que forma o ZEE das áreas da União pode ser viabilizado pelos estados, nem autoriza expressamente aos estados a realização deste processo.

4.4.37. Entretanto, haja vista que a União escolheu realizar o processo de ZEE do Território Nacional pelos estados, o que é razoável, sugere-se que o projeto de lei de regulamentação do ZEE do Território Nacional e das condições para que os produtos estaduais integrem esse zoneamento autorize expressamente, e também condicione e discipline a atuação direta dos demais entes federativos em áreas institucionais da União para efeitos de que essas áreas sejam incluídas no planejamento territorial;

4.4.38. A pretensão é permitir que tanto a União quanto os estados e municípios possam formular políticas para atender as necessidades dessas Unidades, viabilizando a inserção de dados secundários sobre sua situação por órgãos de atenção básica, fomento, segurança e pesquisa, como o Estudo Geológico Básico da CPRM, considerando a operacionalização da Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, caso a União não faça diretamente, observando a necessidade permanente dessa atuação para efeitos de revisão e aproximação do planejamento territorial e, conseqüentemente, do zoneamento.

4.4.39. Considera-se ainda a previsão normativa de realização de convênios para viabilizar esse processo conjunto e o estabelecimento de um cronograma junto ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio).

ESCALAS

4.4.40. Sobre a questão da escala, conforme apontado no início do achado, as dificuldades técnicas não eximem esta Corte de determinar o cumprimento de normas, contudo, também não impede recomendações para que a norma se adéqüe a essas dificuldades.

4.4.41. Deve-se equilibrar a percepção inicial da equipe com o fato de que a geração de dados primários (procedimentos em campo) para escala de 1:250.000 possui uma distância de um ponto de coleta para outro que ultrapassa o interior das UCs, e conseqüentemente permita apenas a produção de diretrizes genéricas que se aplicariam tanto à gestão territorial dessas áreas, quanto às de suas adjacentes que não possuem qualquer restrição legal.e, ainda, que um ZEE multiescalar se apresente muito oneroso para a sugestão a seguir.

4.4.42. Vale destacar, no entanto, que a longo prazo, a idéia é que os zoneamentos sejam aproximados, com maior escala. Alguns estados como Roraima e Acre já caminham para essa direção.

4.4.43. Assim, considera-se a possibilidade normativa, junto às medidas no tópico “Questão Jurisdicional” de se estabelecer um cronograma para que essas áreas sejam incluídas no processo planejamento territorial em sentido amplo, ainda que via articulação dos planos de manejo, facilitando sua inserção no ZEE, permitindo que tanto a União quanto os estados e municípios possam formular políticas para atender as necessidades dessas áreas, viabilizando a inserção de dados secundários sobre a situação dessas unidades por órgãos de atenção básica, fomento, segurança e pesquisa, como o Estudo Geológico

Básico da CPRM, considerando a operacionalização da Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE90.

DIVULGAÇÃO DE POTENCIAIS NATURAIS E PRESSÃO ANTRÓPICA

4.4.44. Nesse ponto, suscitado no Painel de Referência, cumpre considerar que a decisão de estabelecer a forma de exploração ou de preservação de potenciais, ainda que no interior de áreas legalmente protegidas, é decisão política, afeta ao Legislativo, não cabendo ao Poder Executivo usurpar esse papel.

4.4.45. Ademais, o resguardo de informações de interesse coletivo é possível, mas deve atender as ressalvas do final do inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e o respectivo regulamento por meio da Lei 11.111/2005, que disciplinam a matéria.

4.4.46. Portanto, uma vez que se confere ao Estado, via de regra, fornecer as informações corretas e completas para a sociedade, evitando o resguardo de interesses particulares ou de governo, sem amparo legal91, frente ao ordenamento jurídico, são igualmente válidas tanto a presunção de que a pressão antrópica sobre potenciais naturais protegidos divulgados é mais intensa quanto a de que se propicia o controle social sobre esses potenciais, sobretudo das organizações não governamentais ou da imprensa, por exemplo.

4.4.47. Dessa forma, sugere-se que a norma preveja que esse resguardo de informações esteja sujeito à comissão prevista na Lei 11.111/2005:

"O Poder Executivo instituirá, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, com a finalidade de decidir sobre a aplicação da ressalva ao acesso de documentos, em conformidade com o disposto nos parágrafos do art. 6º desta Lei."

4.5. Planejamento estatal para terras indígenas (TIs) se encontra dissociado do planejamento estatal expresso pelo ZEE

4.5.1. Na mesma lógica de abordagem sobre Unidades de Conservação, o exame dos mapas de gestão dos ZEEs estaduais revelam a ausência de prognóstico específico para as Terras Indígenas (TIs), adotando, via de regra, diretrizes gerais que se aplicam a todas essas áreas.

4.5.2. Contudo, haja vista que o prognóstico do ZEE, através de suas diretrizes, constitui-se em premissa para atuação do setor público na zona de intervenção e que o interior dessas áreas não é zoneado, a expectativa é que as mesmas permaneçam estanques ao planejamento do resto do território.

4.5.3. No processo de zoneamento, os indígenas têm a oportunidade apenas de se manifestar quanto às diretrizes para o entorno das suas terras92, e ainda assim, discutindo no mesmo patamar das demais representações da sociedade organizada.

---

[90] Interessante a leitura do Decreto 6666/2008 sobre a Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, que, segundo manifestações no Painel de Planejamento, vem a suplementar o Centro de Informações Único previsto nas Diretrizes Metodológicas do ZEE Brasil

[91] Lei 11.111/2005: Art. 2o O acesso aos documentos públicos de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral será ressalvado exclusivamente nas hipóteses em que o sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do disposto na parte final do inciso XXXIII do caput do art. 5o da Constituição Federal.

[92] A Lei 9985/2000 (SNUC) prevê uma "zona de amortecimento" para unidades de conservação. Buscando igual providência a FUNAI emitiu portaria instituindo "zona de amortecimento" para terras indígenas, cuja validade como inovação na restrição de direitos ao particular é discutível.

4.5.4. Desse modo, não parece razoável que o processo de planejamento territorial do governo federal, sobretudo na região amazônica, não considere ao menos a necessidade de identificação de políticas públicas adequadas às características de cada terra indígena, ainda que isso signifique preservar o isolamento da respectiva comunidade ao invés de propiciar sua inclusão na sociedade civil organizada.

4.5.5. Contudo, é pertinente à discussão que, nas circunstâncias atuais, é possível a interpretação de que o maior potencial do ZEE são justamente as políticas de entorno para garantir que as relações de fluxos entre as diversas áreas não comprometa a capacidade das áreas especiais em cumprir sua função93.

4.5.6. Entretanto, como será visto adiante, há jurisprudência desta Corte alinhada com o Tratado da OIT 169, ratificado pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004, de que cumpre a comunidade vontade própria para definir sua inserção ou seu isolamento da sociedade civil.

4.5.7. Inobstante, também será visto o posicionamento recente do STF sobre a atuação estatal nessas áreas independente de consulta às comunidades.

4.5.8. Cumpre informar que são oficialmente reconhecidas pela União 405 terras indígenas (TI) somando 103.483.167 hectares, representando 20,67% do território amazônico e 98,61% da extensão de todas as TIs do país94. No Brasil, são 626 áreas, ocupando uma extensão total de 106.417.755 hectares, ou seja: 1.049.398km2. Assim, 12,33% do território nacional são reservados aos povos indígenas.

4.5.9. Novamente, adotando a visão de "ZEE Produto", a preocupação da auditoria volta-se a algumas conseqüências advindas da não integração das terras indígenas no planejamento espacial da União, tais como:

1. Não sistematização da criação e oferta de condições socioeconômicas para que os povos indígenas interessados possam conciliar o uso sustentado e a preservação das riquezas de suas terras, florestas e rios;

2. Perda de oportunidade de subsidiar o Congresso Nacional para a efetiva regularização e normatização do aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas95, abordando, ainda que indiretamente, medidas para suprimir a ilegalidade e clandestinidade das atividades ali existentes;

3. Perda de oportunidade de implementar uma significativa melhoria da qualidade de vida das populações indígenas no tocante à cidadania, à educação, à saúde, às alternativas econômicas, ao transporte e à comunicação;

4. Omissão no direcionamento de políticas públicas de forma coordenada para promover o desenvolvimento das comunidades indígenas e de suas terras ou o resguardo de seu isolamento;

5. Desconhecimento das potencialidades das terras não zoneadas.

4.5.10. Nessa linha a manifestação de algumas comunidades é justamente pela inclusão de suas terras nas políticas públicas expressas pelo planejamento da União.

---

[93] Entrevista com o autor André Lima em 29/05/2009

[94] *www.socioambiental.org* – acesso em 09 fev. 2005 e LIMA, André – Zoneamento Ecológico-Econômico, fls. 58.

[95] CF, art. 231, § 3º: O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

4.5.11. Destaca-se o que foi observado pela equipe de auditoria no Seminário de Mudanças Climáticas/2008 realizado no Estado de Mao Grosso: apresentação do Grupo de Trabalho Agricultura Indígena, formado por representantes de diversas etnias do país, na qual foi demonstrado o interesse de inclusão das atividades conduzidas pelos seus membros em suas terras no processo produtivo da sociedade civil organizada, citando expressamente o interesse da inclusão de suas áreas no ZSEE/MT.

4.5.12. No evento "O índio e as Políticas Públicas", realizado em abril de 2004, em Cuiabá, os índios Parecis apresentaram à Fundação Nacional do Índio – FUNAI projeto para plantio de soja numa área de 17.500 hectares, em Mato Grosso. A intenção era semear arroz e, após duas colheitas, iniciarem o plantio de soja, com o argumento de diversificar o uso do solo. Na oportunidade, a representante Miriam Kazaizokairo explicou que buscar novas alternativas é questão de sobrevivência, acrescentando: "O artesanato não tem mais valor e a soja é vendida em dólar". Segundo ela, a tutela da FUNAI não atende mais às necessidades dos índios e que eles já adquiriram outra cultura. *"se ficarmos parados no tempo, vamos virar peça de museu."96*

4.5.13. Como mais um exemplo, no Katoomba 2009, o Cacique Almir Surui, de Cacoal, Rondônia, ganhador de vários prêmios internacionais pela proteção de sua aldeia com projetos de reflorestamento e manejo sustentável, junto à representação da FUNAI, reivindicou a inserção das terras indígenas nos programas de compensação financeira por prestação de serviços ambientais.

CAUSA: QUESTÃO JURÍDICO-INSTICIONAL

Atuação de um ente federativo em áreas institucionais de outro - Caso do ZEE/Acre.

4.5.14. Nesse ponto, reside questão de natureza jurídica similar às UCs quanto à atuação de um ente federativo em áreas institucionais de outro, na medida em que os estados alegam que não podem interferir nas terras de propriedade da União.

4.5.15. Contudo, vale novamente destacar a experiência do Acre, dessa vez com o etno-zoneamento em Terras Indígenas.

4.5.16. Conforme já citado, o Decreto 4297/2002 não contempla de que forma o ZEE das áreas da União pode ser viabilizado pelos estados, nem autoriza expressamente aos estados a realização deste processo.

4.5.17. Recupera-se para esse ponto a sugestão do § 4.4.33 para que a norma que venha a regulamentar o ZEE do Território Nacional discipline essa matéria, caso a União não faça o ZEE de suas áreas diretamente.

Alegação de ausência de amparo legal para proceder ao zoneamento nessas áreas uma vez que sua destinação de uso e gestão é matéria constitucional

4.5.18. Outra questão jurídico institucional exposta pelos coordenadores de ZEE nos estados é sobre o fato de que não cumpre ao ZEE regulamentar a destinação e gestão das terras indígenas, visto que esta é matéria constitucional.

4.5.19. Contudo, nesse ponto, a Constituição não suscita destinação de uso do solo ou de gestão para terras indígenas, mas apenas uma forma especial posse, pelos indígenas, e propriedade, pela União.

4.5.20. Ademais, a Coordenação do ZEE ao basear-se nesta interpretação , não está observando o fato de que a Constituição Federal não obsta a ação estatal em terras indígenas, com o objetivo de a União

[96] Revista Amazonteck2004 – Publicação da Agência Sebrae de Notícias

exerçer suas prerrogativas, independente da manifestação das comunidades, o que veio a ser entendimento firmado pelo STF em sua Decisão de 19/03/2009, da qual destacam-se:

"(v) o usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional; a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico, a critério dos órgãos competentes (Ministério da Defesa e Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI;

(vi) a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica assegurada e se dará independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI;

(vii) o usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação;"

4.5.21. Isso significa, por exemplo, que em uma região de ocupação consolidada que necessite escoar produção, a terra indígena será considerada como um possível corredor para expansão da malha viária, independente da manifestação das comunidades. A depender do nível de coordenação da ação estatal, isso pode representar uma oportunidade ou uma ameaça para a comunidade.

4.5.22. Importante salientar que esse processo já vem ocorrendo, cite-se o caso da rodovia MT-235, derivação da BR-364 no estado de Mato Grosso, em que a pavimentação será na terra indígena Utiariti, adjacente aos Parecis, que foram referidos na descrição do problema como autores de projeto para rotação de culturas agrícolas.

4.5.23. Ainda, há o caso do trecho da BR 158, cuja uma das discussões no âmbito do TC 011.135/2009-3, FISCOBRAS, é que seu desvio da TI Maraiwatsede incorre em maior desmatamento, uma vez que já há desmate no interior da TI em decorrência de atividade agrícola, e custo do que seguir sua pavimentação sobre o trecho já implantado na TI (revestimento primário).

4.5.24. Não se afirma aqui que, necessariamente, será adotado entre as opções atravessar o interior de TIs, mas que um dos critérios para fundamentar a decisão pode ser o ZEE.

4.5.25. Portanto, pode-se entender que a fase de estudos do ZEE do Território Nacional em terras indígenas para formulação do diagnóstico, prescinde da consulta às comunidades indígenas.

4.5.26. Quanto ao prognóstico, a ausência de formulação de políticas públicas para terras de posse dessas comunidades, contraria a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004, enquanto o restante da sociedade é atendido pelo ZEE.

"Artigo 2°

1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

2. Essa ação deverá incluir medidas:

a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população;

b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições;

c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças sócio - econômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida."

4.5.27. Cumpre recapitular que no processo de ZEE os indígenas participam de discussões apenas para áreas adjacentes às suas posses.

4.5.28. Na linha da Convenção 169 é que esta Corte já se manifestou através do Acórdão 560/2007, Plenário, acerca de que o papel de tutela não deve interferir no reconhecimento da manifestação das comunidades em se integrar ao processo socioeconômico ou se isolar:

"1.1. determinar à FUNAI que:

1.1.1. dê à Lei nº 6.001/1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio, interpretação conforme a Constituição Federal, no sentido de conceder aos índios brasileiros plena capacidade civil, quando evidenciarem assimilação dos usos e costumes da comunhão nacional, ou ainda demonstrarem compreensão dos problemas gerais e valores da sociedade, fatores estes que lhes permitam expressar sua vontade cientes das conseqüências dos atos praticados, evitando, assim, substituir a vontade dos índios e/ou de suas comunidades pela sua própria ou de seus agentes;

1.1.2. confie aos índios brasileiros, uma vez reconhecida a plena capacidade, nos moldes acima mencionados, o encargo de gestão do patrimônio que lhes couber, em conformidade com o disposto no art. 42 do Lei nº 6.001/1973;

1.1.3. oriente sua atuação como instituição de apoio aos grupos indígenas e de fomento ao desenvolvimento sócio-econômico e cultural de suas comunidades, reservando para si o papel de tutora apenas nos casos de comunidades isoladas que, a par dessa situação, não têm como manifestar sua vontade;

(...)

1.8. determinar à FUNAI e ao IBAMA que:

1.8.1. se abstenham de obstaculizar projetos de manejo florestal propostos por comunidades indígenas sob o pretexto de se encontrar em curso projeto- piloto nessa área ou de que o projeto pode trazer prejuízos culturais para tais comunidades, uma vez que a decisão acerca da conveniência/inconveniência da proposta cabe à comunidade indígena e não aos órgãos ambiental e indigenista;"

CAUSA: QUESTÃO DA ESCALA

4.5.29. Na linha do que foi argumentado quanto às UCs, a geração de dados primários em uma escala de 1:250.000 pode não conter amostra em áreas indígenas menores.

4.5.30. No entanto, a própria manifestação da comunidade Pareci pela atividade agrícola, junto à manifestação sobre pagamento de serviços ambientais a indígenas, suscita o seguinte cenário.

4.5.31. A Terra Indígena Estação Pareci no estado de Mato Grosso é uma área de apenas 36,69 km2 circunscrita por um Zona de Intervenção de categoria 1 (está a sudeste na zona 1.5), estrutura produtiva consolidada ou a consolidar. Naturalmente, a tendência da comunidade é alinhar-se às atividades do seu entorno, sojicultura.

4.5.32. Destarte, há dois prognósticos presumíveis em termos de políticas públicas:

1. Incentivar a agricultura ou,
2. Caso o Estado apresente óbice à comunidade para realização da atividade para preservação ambiental, ainda que atendidas as condições para licenciamento, incentiva-se alternativas de produção ou indeniza-se pela restrição ao uso da terra, na forma de serviço ambiental de conservação.

4.5.33. Ainda no estado de Mato Grosso há mais três exemplos: TI Estivadinho, 19,53 km2, TI Figueiras, 100,15 km2 e TI Pareci do Rio Formoso, 202,18 km2.

4.5.34. As três áreas são internas à Zona 3.3.7, da categoria áreas que requerem manejos específicos.

4.5.35. De acordo com a manifestação da comunidade pelo seu não isolamento, a internalização dessas áreas em prognóstico adequado a manejos específicos, atentando que TI não é destinação de uso do solo, não exigira maiores estudos.

4.5.36. Para as TIs maiores, o estudo para formulação de diagnóstico, se não tiver sido realizado, como no caso do Acre, deve ser feito.

4.5.37. Entende-se ainda, que do prognóstico, a indicação de uso do solo mais adequado para essas áreas pode constar do ZEE, sendo livre à comunidade segui-las ou não (na mesma lógica de que o planejamento estatal é indicativo ao setor privado), mas que a elaboração e implementação de políticas dependa de consulta.

MEDIDAS ALTERNATIVAS

4.5.38. Dessa forma, a partir dos seguintes critérios normativos, entendem-se cabíveis as seguintes propostas:

Critérios:

O ZEE é do Território Nacional e não de parte dele, Decreto 4297/2002;

Terra indígena não é forma de destinação do uso ou gestão do espaço, e sim modo especial de posse (indígenas) e propriedade (união), CF, art. 231;

O usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes e a posse permanente não obsta a ação estatal em terras indígenas para que a União exerça suas prerrogativas, independente da manifestação das comunidades, CF, art. 231 c/c Jurisprudência STF;

A vontade das comunidades deve ser premissa para decisão sobre a formulação de políticas públicas de inclusão ou de isolamento que venham a lhe afetar (Convenção 169, OIT, Acórdão TCU 560/2007, Plenário), mas não impede a indicação de uso do solo, uma vez que, nos termos do art. 174 da Constituição Federal, o planejamento estatal só vincula o setor público.

Determinação: Determinar à CCZEE que o ZEE das áreas que circunscrevem porções ou a totalidade de Terras Indígenas não discriminem essas áreas para efeitos de diagnóstico e de prognóstico, sendo que as diretrizes para formulação de políticas públicas da zona de intervenção dependerão de consulta às comunidades (Convenção 169 – OIT c/c Ac. 560/2007, TCU), de forma que a fase de estudos amostrais para o diagnóstico que venha a ensejar coleta em campo nas TIs seja feita independente dessa consulta, nos termos da jurisprudência (Decisão Tribunal Pleno STF, 19/03/2009).

Recomendação 1: A fim de viabilizar o cumprimento da determinação, recomenda-se consulta as comunidades das TIs com sua totalidade circunscrita em uma zona de intervenção para que a área assuma ou não o prognóstico da respectiva zona.

Recomendação 2: A fim de viabilizar o cumprimento da determinação, recomenda-se a formulação de convênios com os estados, mediante a adoção da recomendação proferida quanto a unidades de conservação, qual seja, de que norma de regulamentação do ZEE do Território Nacional e das condições para que os produtos estaduais integrem esse zoneamento autorize expressamente, condicione e discipline a atuação direta dos demais entes federativos em áreas institucionais da União, para efeitos de conduzir o processo de ZEE nessas áreas, caso a União não faça diretamente, observando a necessidade permanente dessa atuação para efeitos de revisão e aproximação do zoneamento.

Recomendação 3: A possibilidade normativa de se estabelecer um cronograma para que essas áreas sejam incluídas no processo planejamento territorial em sentido amplo e, como decorrência, facilitando sua inserção no ZEE, permitindo que tanto a União quanto os estados e municípios possam formular políticas para atender as necessidades dessas áreas, viabilizando a inserção de dados secundários sobre a situação dessas unidades por órgãos de atenção básica, fomento, segurança e pesquisa, como o Estudo Geológico Básico da CPRM, considerando a operacionalização da Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE[97].

4.6. Desarticulação na CCZEE

4.6.1. A Comissão Coordenadora do Zoneamento (CCZEE) foi criada pelo Decreto 99.540/1990, que foi revogado pelo Decreto de 28 de dezembro de 2001, sem número. O Decreto 4297/2002, que estabelece critérios para o ZEE do Brasil, permite a elaboração do ZEE de maneira cooperativa entre os estados e a União[98], e é dessa forma que o ZEE vem sendo concretizado no país.

---

[97] Interessante a leitura do Decreto 6666/2008 sobre a Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, que, segundo manifestações no Painel de Planejamento, vem a suplementar o Centro de Informações Único previsto nas Diretrizes Metodológicas do ZEE Brasil

[98] Art. 6º Compete ao Poder Público Federal elaborar e executar o ZEE nacional e regionais, quando tiver por objeto biomas brasileiros ou territórios abrangidos por planos e projetos prioritários estabelecidos pelo Governo Federal. (Redação dada pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

4.6.2. A CCZEE pode reconhecer os zoneamentos estaduais, para fins de uniformidade e compatibilização, e incorporá-los ao ZEE da União. Este arranjo facilita a implementação dos zoneamentos, trazendo celeridade ao processo, no entanto exige que todo o processo nos estados seja acompanhado de forma efetiva pela coordenação nacional e por seus diversos atores.

4.6.3. O arcabouço institucional no qual o ZEE ocorre envolve uma grande multiplicidade de atores: são 13 Ministérios membros, além da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, e os representantes dos estados executores envolvidos.

4.6.4. Segundo teóricos da ação coletiva99, o tamanho das organizações determina a possibilidade de ação coletiva. Em grupos maiores, como o benefício desejado pode ser obtido apenas com a ação de uma parte de seus membros, alguns atores tendem a considerar sua participação individual como dispensável e preferem não se manifestar. A maior extensão do grupo dificulta ainda a identificação de quem realmente participa ou não. O mesmo raciocínio também é válido quanto ao grau de importância que os diversos atores conferem ao objetivo comum a ser perseguido. Quanto menos credibilidade se confere ao resultado obtido pela ação do grupo, menos os atores envolvidos se sentem compelidos a buscar engajamento no processo.

4.6.5. As próprias Diretrizes Metodológicas do ZEE Brasil reconhecem essa dificuldade trazida pela necessidade de envolvimento de diversos atores no processo decisório de zoneamento:

"A envergadura do PZEE, com uma coordenação nacional e várias formas de execução, é um desafio para a administração pública. A necessidade de um trabalho integrado e, ao mesmo tempo, descentralizado projeta novos cenários de relações institucionais. A complexidade do PZEE demanda o envolvimento dos mais diversos agentes, em variados níveis de tomada de decisão, papéis específicos e execução de atividades."100

4.6.6. Assim, fica claro que, como o ZEE objetiva a articulação de políticas públicas em bases territoriais, tanto no nível federal em relação às políticas setoriais, quanto no nível federativo, estimulando a ação coordenada e sinérgica entre União, estados e municípios, é grande a importância da articulação institucional entre os membros da comissão nacional para que ela cumpra os seus atributos de planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução dos trabalhos de zoneamento ecológico-econômico e ainda articular com os Estados, apoiando-os na execução dos seus respectivos trabalhos de zoneamento ecológico-econômico, compatibilizando seus trabalhos com aqueles executados pelo Governo Federal. 101 Esta grande necessidade também é expressa nas competências definidas pelo Decreto 4297/2002 para a CCZEE, no Regimento Interno da CCZEE e nas Diretrizes Metodológicas do ZEE Brasil.102

---

§ 1º O Poder Público Federal poderá, mediante celebração de termo apropriado, elaborar e executar o ZEE em articulação e cooperação com os Estados, cumpridos os requisitos previstos neste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

[99] A teoria da ação coletiva foi muito utilizada para explicar como as associações empresariais conseguem manter sob controle as reivindicações dos trabalhadores e de seus sindicatos. Uma de suas referências é a obra a seguir, da qual foram tiradas as idéias acima descritas: *OLSON*, Mancur. A lógica da *ação coletiva*: os benefícios públicos e uma *teoria* dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 1999

[100] Diretrizes Metodológicas do Zoneamento Ecológico Econômico do Brasil, p. 42.

[101] Conforme Art. 1º, incisos I e II, do Decreto de 28 de dezembro de 2001, sem número, que dispõe sobre a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, institui o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, denominado de Consórcio ZEE-Brasil, e dá outras providências.

4.6.7. Em que pese a articulação adequada entre os atores envolvidos no processo de zoneamento em níveis federal e estadual103 ser igualmente importante para a consecução dos objetivos do PZEE, trata-se nesse ponto apenas a questão da falta de articulação entre os membros da CCZEE, com base nas opiniões expressas em entrevistas realizadas com vários desses membros104, nas atas de reuniões da CCZEE e na opinião de executores estaduais e especialistas.

4.6.8. Na já citada manifestação constante do sítio do MMA105, este problema já é destacado *"(...)o próprio Governo brasileiro (...) dá pouca atenção às necessidades de realizar um projeto com tal envergadura. Isso se manifesta nas freqüentes rupturas e descontinuidades, nas articulações institucionais momentâneas e de conveniência, na falta de capilaridade entre níveis da administração pública, na dispersão orçamentária e distribuição corporativa dos recursos financeiros. Um longo caminho ainda é preciso percorrer para chegarmos ao marco zero do ZEE, a saber, o momento em que ele tornar-se-á rotina na (...) priorização de programas e projetos, os planos de gestão, sistematizando informações dispersas e dando sentido a níveis escalares diferenciados, atendendo a uma diversidade de usuários e interessados."*

4.6.9. Neste trecho já se percebe as principais causas que foram identificadas pela equipe de auditoria para a Desarticulação na CCZEE. A raiz do problema passa pela situação descrita no Achado 1, ou seja, a ausência de orientação política por parte do núcleo estratégico do Governo Federal, e a participação indiferenciada dos membros SAE/PR e MPOG na condução do processo de ZEE, no âmbito da Comissão. Como dito na citação acima, o Governo brasileiro dá pouca atenção à criação das condições necessárias à construção de um instrumento efetivamente capaz de articular a formulação e o planejamento de políticas públicas federais.

4.6.10. Com isso, passa-se a estar diante de um problema já destacado quando foi citada a teoria da ação coletiva: as conseqüências adversas trazidas pela ausência de credibilidade conferida ao resultado deste tipo de ação pelos atores envolvidos. Ou seja, à medida que os diversos Ministérios não percebem o ZEE como um instrumento estratégico a ser considerado na sua rotina de planejamento, nem tampouco a existência de orientação do núcleo estratégico para que se caminhe nesse sentido, os incentivos à sua participação pró-ativa, de forma contínua e engajada são muito baixos.

4.6.11. Deste modo, observa-se uma grande rotatividade na participação de representantes dos diversos membros. Isso ocorre, em grande medida, por que os ministérios, de maneira geral, não priorizam o acompanhamento do ZEE e não possuem uma estrutura formal para essa finalidade, com uma equipe de tamanho e capacitação suficientes à realização deste acompanhamento. O que acontece, em regra, é a designação de um representante do corpo de pessoal do Ministério para comparecer às reuniões de zoneamento, por determinado período.

---

[102] "*Na área de decisão, é preciso integrar, mediante o suporte de meios legais, adminsitrativos e financeiros, os vários organismos da administração pública nos níveis federal, estadual e municiapl. Por outro lado, é necessário compartilhar as responsabilidades institucionais, técnicas e financeiras com base na multiplicidade institucional de gestores e executores*". Diretrizes Metodológicas do Zoneamento Ecológico Econômico do Brasil, p. 43.

[103] Sobre este aspecto, discorreremos de forma mais detida na abordagem do Achado 8, "A estrutura do processo deliberativo não permite uma apreciação adequada dos ZEEs estaduais pelos diversos membros da CCZEE".

[104] A equipe realizou entrevistas com os seguintes Ministérios membros da CCZEE: de Meio Ambiente; de Agricultura, Pecuária e Abastecimento; de Minas e Energia; dos Transportes e do Planejamento, Orçamento e Gestão, e também com representante da Casa Civil.

[105] http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=28&idConteudo=8196&idMenu=8774

4.6.12. Estes representantes, porém, também são alocados a diversas outras atividades, e, com freqüência, mudam de cargo ou setor, o que pode ocasionar a sua substituição por um novo representante que, muitas vezes, ainda não possui conhecimento suficiente sobre quais são os gargalos e especificidades do processo. Desse modo, a inexistência de uma equipe específica cuja atribuição principal seja o acompanhamento e o fornecimento de subsídios ao processo de zoneamento provoca a incapacidade de diversos ministérios[106] em acumular expertise e em introduzir os produtos dos ZEEs em suas rotinas de planejamento.[107]

4.6.13. Assim, duas conseqüências diretas são percebidas: a incapacidade do instrumento em se constituir em um planejamento efetivo para a União e a ausência de acompanhamento efetivo do processo de elaboração dos ZEEs estaduais por parte da CCZEE como um todo.

4.6.14. Por sua vez, essas duas situações provocam uma terceira: a possibilidade de ocorrência de conflitos entre os diversos ministérios e entre eles e as comissões estaduais de zoneamento.

4.6.15. Os conflitos entre ministérios geralmente dizem respeito ao nível de protecionismo ambiental a ser considerado na orientação do processo de zoneamento. Já os conflitos entre os membros da CCZEE e as comissões estaduais decorrem da desconsideração das prioridades setoriais, nos prognósticos e mapas de gestão dos ZEEs dos estados. Isto ocorre principalmente devido ao contexto que será descrito no Achado 8, "*A estrutura do processo deliberativo não permite uma apreciação adequada dos ZEEs estaduais pelos diversos membros da CCZEE*", além de refletir as escolhas políticas de cada governo estadual.

BOAS PRÁTICAS

- Programa Territórios da Cidadania

4.6.16. Quanto à capacidade de promover articulação institucional entre atores diversos e, com isso, conseguir uma efetiva articulação de políticas públicas, pode-se citar como uma boa prática a ser destacada o programa Territórios da Cidadania, cuja coordenação é da Casa Civil.

4.6.17. O programa conta com um Comitê Gestor, com um Comitê Executivo – formado por Casa Civil, MPOG, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – e com um Comitê Técnico. Além disso, também existem os Colegiados Territoriais e os Comitês de Articulação Estaduais que são órgãos do governo estadual, que possuem ainda três representantes de prefeituras e de órgãos do Governo Federal.

4.6.18. Dentro deste arcabouço, que conta com o envolvimento de 19 Ministérios, são apresentadas propostas de investimentos aos Colegiados Territoriais, que formalizam suas demandas, as quais passam a compor os Planos Territoriais de Desenvolvimento.

4.6.19. Os diversos ministérios passam a ter acesso a estes Planos, com o objetivo de verificar os seus interesses. Cada ministério já tem o seu próprio plano setorial, e, sendo assim, o Programa trabalha com a compatibilização das diversas ações já disponíveis, para levá-las aos territórios de maneira coordenada, promovendo um ganho de sinergia. Para viabilizar a implementação dos trabalhos, ocorre a

[106] Deve-se destacar que existem algumas honrosas exceções, como é o caso dos Ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia.

[107] Importante destacar que, a inexistência de tais equipes razoavelmente fixas não ocorre por simples falta de vontade por parte dos Ministérios. É necessário reconhecer que tais órgãos trabalham com uma escassez de recursos humanos capacitados, e, sendo assim, os servidores muitas vezes precisam ser alocados a múltiplas atividades.

assinatura de um termo de cooperação entre a coordenação do programa e os estados e as representações de prefeituras.

- ZEE/AC

4.6.20. O modo de condução do processo de zoneamento no estado do Acre reflete a preocupação do estado em garantir a articulação institucional interna com vistas a permitir a introdução efetiva do instrumento no planejamento das diversas Secretarias.

4.6.21. A Comissão Estadual de Zoneamento está sob a coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico-Sustentável, contando com o apoio da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, que exerce a Secretaria Executiva.

4.6.22. Devido à forte orientação do Governo Estadual pelo uso efetivo do ZEE enquanto instrumento de orientação de políticas públicas, as diversas Secretarias participantes da Comissão Estadual de Zoneamento possuem uma atuação bastante pró-ativa nos trabalhos da Comissão, com vistas ao aprimoramento do instrumento e ao seu pleno conhecimento e máximo aproveitamento.

4.6.23. Atentos à necessidade premente de unirem esforços para a produção um instrumento que melhor reflita as prioridades dos diversos setores, os membros da Comissão Estadual, freqüentaram inclusive um curso de resolução de conflitos, para que pudessem trabalhar juntos e produzir os melhores resultados para o grupo, no longo prazo.

- COPAM/MG

4.6.24. O ZEE/MG foi aprovado por meio da Deliberação Normativa COPAM nº 129, de 27 de novembro de 2008[108]. O Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) é um conselho normativo, colegiado, consultivo e deliberativo que formula a política estadual do meio ambiente, através de suas Deliberações Normativas, tendo inclusive, poder de polícia, o que o legitima, através de suas Unidades Regionais Colegiadas, a aplicar sanções previstas em lei, como multas ou até mesmo embargos e suspensão das atividades.

4.6.25. O COPAM é formado por 34 Conselheiros[109] distribuídos em 7 Conselhos Regionais e 7 Câmaras Especializadas.[110] A Secretária-Adjunta de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), à qual o COPAM é subordinado, atua como secretaria executiva deste Conselho e do Conselho de Recursos Hídricos, exercendo a coordenação e o planejamento do Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA).

4.6.26. O SISEMA do estado de Minas Gerais é caracterizado por uma administração ambiental com a efetiva participação do governo e da sociedade civil, e é composto por diversos órgãos, cada qual dotado de atribuições específicas[111], de modo a atender às exigências da política nacional do meio ambiente.[112] Mais importante ainda, as diversas entrevistas realizadas pela equipe no estado de Minas

---

[108] Deliberação Normativa cuja ementa é: "Dispõe sobre o Zoneamento EcológicoEconômico - ZEE como instrumento de apoio ao planejamento e à gestão das ações governamentais para a proteção do meio ambiente do Estado de Minas Gerais".

[109] Todas as Secretarias estaduais que possuem programas que envolvem a Gestão Ambientais possuem representação no COPAM. Vale destacar que o próprio Secretário é o membro titular do Conselho que também conta com o apoio de um suplente dos respectivos corpos técnicos.

[110] Fonte: http://www.jurisambiente.com.br/ambiente/politicaminas.shtm

[111] Quanto à organização do SISEMA, e à atribuição de seus órgãos, ver entrevista realizada pela equipe em 30/03/2009, na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) de Minas Gerais, anexo 4.

[112] Fonte: http://www.jurisambiente.com.br/ambiente/politicaminas.shtm

Gerais, mostram que as decisões do COPAM contam com efetiva legitimidade e credibilidade por parte dos atores afetados o que faz com que elas sejam efetivamente observadas.

MEDIDAS ALTERNATIVAS E POSITIVAÇÃO DO ACHADO

4.6.27. Esse ponto apresenta forte relação com o achado 1, no que diz respeito a direcionamento estratégico.

4.6.28. Assim, as últimas reuniões revelaram que o processo caminha para uma maior articulação em especial com a SAE e, conforme destacado no Painel de Referência da Matriz de Achados, com o MME, de forma que o direcionamento estratégico mencionado no achado 1 vem ao encontro desse achado.

4.7. O processo de zoneamento desconsidera a influência entre áreas interdependentes em estados diferentes.

4.7.1. Na fase de planejamento, o Mapa de Processos do ZEE113 revelou a possibilidade de que os estados conduzam seu processo de ZEE de forma estanque entre si, sobretudo que um estado não necessariamente considera o prognóstico de região adjacente ou com relação de influência de outro estado.

4.7.2. Na fase de execução, as entrevistas com as representações estaduais confirmaram o problema e levou a comparação entre, por exemplo, os mapas de gestão do ZSEE/MT e do ZEE/Zona Oeste (Pará) para verificar o grau de diferenças da destinação de uso da terra.

4.7.3. Os testes revelam diferenças que serviram apenas para efeitos conhecimento da equipe.

POSITIVAÇÃO DO ACHADO

4.7.4. Nessa linha, é que na reunião da CCZEE de 19/05/2009, o presidente da Comissão, Sr. Roberto Vizentin se manifestou no sentido de que o Ministério do Meio Ambiente viabilizará portaria para instituir comissão interestadual, composta, portanto, de membros da coordenação dos zoneamentos estaduais justamente com o intuito de harmonizar os respectivos ZEEs.

ALTERNATIVAS

4.7.5. No entendimento da equipe, a recomendação não deve ser muito diferente, de forma se configurar em uma contribuição desta Corte para subsidiar a implementação da boa prática.

4.8. A estrutura do processo deliberativo não permite uma apreciação adequada dos ZEEs estaduais pelos diversos membros da CCZEE

---

[113] Anexo 1, fls. 25/26.

4.8.1. Como já destacado no Achado 7, o Decreto 4297/2002 permite a elaboração do ZEE de maneira cooperativa entre os estados e a União114, e é dessa forma que o ZEE vem sendo concretizado no país. Este arranjo facilita a implementação dos zoneamentos, mas traz um grande complicador ao processo como um todo, uma vez que ele carece de maior regulamentação, e de um acompanhamento *pari passu* dos processos de zoneamento estaduais por parte da CCZEE.

4.8.2. O art. 6º-B do Decreto 4297/2002, com redação dada pelo decreto 6288/2007, define que a União poderá reconhecer os ZEEs estaduais desde que eles sejam referendados pela CCZEE, ouvido o Consórcio ZEE Brasil, e que já tenham sido aprovados pelas Assembléias Legislativas Estaduais115.

4.8.3. Contudo, a submissão do ZEE apenas quando já tiver sido aprovado pela Assembléia Legislativa dificulta enormemente a realização de alterações que porventura possam ser consideradas necessárias pela CCZEE. Sendo assim, a própria Comissão já orienta no sentido de que os estados levem o ZEE ao seu conhecimento antes de concluída a sua apreciação pelo Poder Legislativo local.116

4.8.4. Deste modo, a alteração a ser realizada não precisaria desencadear um novo processo legislativo de aprovação. Este comportamento assumido pela Comissão já foi considerado um grande avanço pela equipe. De qualquer forma, entretanto, a CCZEE toma conhecimento dos produtos elaborados apenas quando eles já estão prontos ou em fase final de elaboração.117

4.8.5. A apresentação dos ZEEs estaduais, da forma que vem sendo feita, possui caráter majoritariamente informativo, não permitindo a análise adequada do processo e dos estudos técnicos, de modo a possibilitar a identificação de pontos que não se enquadrem ao planejamento da União. Assim, quando os zoneamentos são, por fim, apreciados, não existem condições nem tempo hábil para que os ministérios ofereçam suas críticas, possam contestar ou testar a validade dos trabalhos. Nessa linha, durante as entrevistas realizadas pela equipe, os diversos ministérios apontaram a necessidade de um acompanhamento pela CCZEE, ao final de cada etapa dos zoneamentos estaduais.

4.8.6. Antes de tudo, é importante pensar no papel da Comissão como o braço político, a instância estratégica do ZEE. Assim, é por meio da submissão dos ZEEs estaduais ao acompanhamento e à apreciação da CCZEE, que se delineia a oportunidade de conceder uma visão federal e estratégica aos

---

[114] Art. 6º Compete ao Poder Público Federal elaborar e executar o ZEE nacional e regionais, quando tiver por objeto biomas brasileiros ou territórios abrangidos por planos e projetos prioritários estabelecidos pelo Governo Federal. (Redação dada pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

§ 1º O Poder Público Federal poderá, mediante celebração de termo apropriado, elaborar e executar o ZEE em articulação e cooperação com os Estados, cumpridos os requisitos previstos neste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

[115] Art. 6º-B. A União, para fins de uniformidade e compatibilização com as políticas públicas federais, poderá reconhecer os ZEE estaduais, regionais e locais, desde que tenham cumprido os seguintes requisitos: (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

I - referendados pela Comissão Estadual do ZEE; (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

II - aprovados pelas Assembléias Legislativas Estaduais; e (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

III - compatibilização com o ZEE estadual, nas hipóteses dos ZEE regionais e locais. (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

Parágrafo único. O reconhecimento a que se refere o caput será realizado pela Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional, ouvido o Consórcio ZEE Brasil. (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

[116] Ata da Reunião da CCZEE, de 10/10/2008, Anexo 4

[117] Ata da Reunião da CCZEE, de 10/10/2008, Anexo 4

zoneamentos estaduais.118 Entretanto, para que essa visão efetivamente federal seja possível, é necessário assumir como premissa a construção de uma CCZEE necessariamente articulada. Caso contrário, se os contatos dos estados limitarem-se à coordenação da CCZEE, e não forem adequadamente repassados aos demais membros, o máximo de orientação que a Comissão terá condições de oferecer será quanto à visão do Ministério do Meio Ambiente em relação ao fato em apreciação.

4.8.7. Nesse mesmo sentido, faz-se necessária também uma maior integração entre a atuação do Consórcio119 e da Comissão.120 Certas vezes, os estados buscam o apoio do Consórcio diretamente com a instituição que é demandada e o pedido não passa pela Comissão. Dessa forma, perder-se a oportunidade de oferecer direcionamento político por parte da Comissão. Além disso, a CCZEE também deixa de tomar conhecimento sobre quais estudos as comissões estaduais estão priorizando e de identificar necessidades de pesquisa que não estão sendo atendidas pelos estados.

4.8.8. A conseqüência mais perceptível que pode advir deste processo falho de acompanhamento dos ZEEs estaduais por parte da Comissão é a possibilidade de ocorrência de conflitos entre os diversos ministérios e as comissões estaduais de zoneamento, que decorrem da desconsideração das prioridades setoriais, nos prognósticos e mapas de gestão dos ZEEs dos estados. Tal desconsideração, em parte, reflete as opções e direcionamentos políticos dos próprios estados-membros e, em grande medida, decorre do fato de que os membros da CCZEE (principalmente se excluirmos o MMA da análise) só tomam conhecimento do que está sendo produzido nos estados ao final do processo, quando o ZEE já se transformou em lei estadual, ou está prestes a sê-lo.

4.8.9. As comissões estaduais de zoneamento alegam que chamam a CCZEE à discussão em várias etapas ao longo de seu zoneamento, mas, em decorrência dos já debatidos problemas de articulação na Comissão, poucas vezes, e somente, diante de casos concretos de conflitos de interesses específicos, os demais membros chegam a ser acionados.

4.8.10. A outra conseqüência trazida por este processo falho de acompanhamento é a incapacidade do ZEE em se constituir em um instrumento de planejamento efetivo para a União, devido à dificuldade, por parte dos Ministérios, em internalizar os ZEEs estaduais de maneira útil para o desenvolvimento de suas atividades, uma vez que, eles não se vêem refletidos em tais instrumentos.

AVANÇOS DA CCZEE

4.8.11. Devemos destacar que alguns avanços por parte da Comissão na tentativa de aprimorar o acompanhamento dos ZEEs estaduais já foram obtidos. Além da já citada orientação emitida pela CCZEE no sentido que os estados realizem a submissão antes da aprovação da Assembléia Legislativa local, outras boas práticas podem ser ressaltadas como as que se seguem:

---

[118] Isto considerando o cenário real em que o zoneamento se encontra atualmente, no qual inexiste um Macro Zoneamento regional capaz de explicitar as diretrizes estratégicas que componham a visão federal para a ocupação territorial.

[119] O Consórcio ZEE-Brasil é o braço técnico do processo de ZEE no âmbito da União. Ele foi instituído pelo Decreto de 28 de dezembro de 2001, sem número, que dispõe sobre a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, institui o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, denominado de Consórcio ZEE-Brasil, e dá outras providências

[120] Entrevista realizada em 09/03/2009, com o Sr. João Antônio Fagundes Salomão, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, chamou a atenção da equipe para este aspecto. O representante do MAPA inclusive destacou que a atuação da EMBRAPA no processo de zoneamento é muito mais ativa e fortemente dissociada da atuação deste Ministério no mesmo processo.

4.8.12. A CCZEE estabeleceu aos seus diversos membros a oportunidade de apresentarem sugestões setoriais, oficialmente, para o Macrozoneamento que está sendo realizado no estado do Amazonas. Para tal finalidade, a Comissão comprometeu-se a disponibilizar os *shapes* deste trabalho aos diversos ministérios com o propósito de que eles possam realizar análises adequadas e efetivas.121 A equipe, posteriormente teve acesso às sugestões que foram enviadas.122 A pesar de poucos membros terem se pronunciado, a prática é altamente salutar e deve ser reproduzida em todas as análises de zoneamentos estaduais que forem submetidas à Comissão, o quanto mais jovem for o processo, melhor.

4.8.13. Além disso, há que se destacar a intenção de institucionalização por meio de portaria do Ministério do Meio Ambiente do Grupo de Trabalho do Zoneamento da Amazônia, que será composto por um titular e um suplente de cada estado da região. Este grupo irá participar de todos os trabalhos do MacroZEE da Amazônia Legal, até o final deste ano de 2009, e o MMA se comprometeu a disponibilizar os recursos necessários para custear essa participação.123 Essa iniciativa deve ser especialmente destacada considerando-se a enorme importância dos Macro Zoneamentos em permitir a expressão da visão do governo federal e da estratégia de gestão territorial que a União espera para as regiões.

MEDIDA ALTERNATIVA

4.8.14. A fim de cumprir o objetivo de uniformização e compatibilização de políticas públicas124, entende-se que o arcabouço jurídico do ZEE deveria prever uma forma de acompanhamento efetivo e concomitante de todo o processo de elaboração dos zoneamentos dos demais entes federativos pela CCZEE, sugerindo, de forma ilustrativa, as seguintes etapas:

1. Validação do diagnóstico pelo Consórcio ZEE Brasil, a fim de homologar os estudos realizados para inserção no INDE;
2. Validação dos cenários alternativos pela CCZEE;
3. Validação do prognóstico pela CCZEE;
4. Apreciação do produto pronto Apreciação do produto pronto, consolidado com as manifestações em audiência pública, e do respectivo projeto de lei para submissão à Assembléia Estadual.

4.9. Ausência de definição legal do processo de revisão do ZEE

4.9.1. Não há previsão normativa de como será a revisão do ZEE, o Decreto 4297/2002, apenas define que alterações nos produtos dos zoneamentos só poderão ser realizadas após decorrido o período

---

[121] Conforme consta da Síntese da Ata da XVIII Reunião da CCZEE, ocorrida em 5 de fevereiro, documentada no anexo 4

[122] Documento no Anexo 4

[123] Conforme extrato de Reunião do Consórcio ZEE Brasil, ocorrida em Brasília, em 27 e 28 de março, e presenciada pela equipe de auditoria, documentado no Anexo 4. Tal intenção foi reiterada pelo Diretor de Zoneamento Territorial e Coordenador do ZEE no âmbito federal, Roberto Vizentin, no Painel de Referência da Matriz de Achados, ocorrido no Tribunal de Contas da União, em 21 de maio de 2009.

[124] Decreto 4297/2002, art. 6º-B. A União, para fins de uniformidade e compatibilização com as políticas públicas federais, poderá reconhecer os ZEE estaduais, regionais e locais, desde que tenham cumprido os seguintes requisitos: (Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 2007).

mínimo de 10 anos de sua aprovação, salvo quando a alteração implicar em aumento na rigidez de restrições ambientais ou decorrer de aprimoramento técnico-científico.125

4.9.2. A defesa deste prazo de imutabilidade relativa do ZEE baseia-se principalmente em dois argumentos expressos nas entrevistas.126

4.9.2.1. O primeiro deles diz respeito ao fato de que os aspectos físicos e naturais, responsáveis por definir em grande medida o diagnóstico realizado pelo zoneamento, não se modificam de maneira rápida e que alterações substanciais só são sentidas com o passar de longos períodos.

4.9.2.2. O segundo argumento é o da segurança jurídica nesse prazo.

4.9.3. No entanto, o ZEE é um instrumento de planejamento, e, por conseguinte, dinâmico e flexível por definição.

4.9.4. Deste modo, o primeiro argumento, acerca do diagnóstico, desconsidera a variação da dinâmica socioeconômica de uma zona de intervenção, sobretudo em áreas de ocupação incipiente, que ocorre em menores ciclos de tempo.

4.9.5. Ademais, quanto mais eficaz for a implementação do prognóstico, mais rápida a mudança do diagnóstico para o cenário desejado, o que pode requerer ajustes.

4.9.6. Suscita-se, por exemplo, recente potencial mineral conhecido e objeto de processo licitatório da Agência Nacional de Petróleo para exploração de petróleo e gás na Bacia dos Parecis, Mato Grosso.

4.9.7. Nesse caso, segundo informações da SEMA/MT, o ZSEE/MT foi utilizado para avaliação ambiental127. O que significa que, caso o ZSEE/MT já estivesse implementado, provavelmente haveria a necessidade de readequação das diretrizes pertinentes à atividade de exploração da zona, as quais haviam sido anteriormente definidas.

4.9.8. Quanto a estudos mais detalhados sobre uma zona de intervenção, até em maior escala, que venham suceder ao ZEE, entende-se que estariam abarcados na ressalva de aprimoramento técnico-científico.

4.9.9. Mas, apesar das manifestações de alguns entrevistados em sentido positivo, a norma não é clara em apontar que aprimoramento técnico-científico abrange a forma que as atividades são conduzidas, sobretudo em termos de eficiência ambiental.

4.9.10. Quanto ao segundo argumento, percebe-se uma tentativa de proteger o ZEE que foi aprovado e sinalizar à sociedade que ele será aplicado tal como é conhecido, conferindo maior confiabilidade nos investimentos do setor privado e maior estabilidade na execução de políticas públicas frente a mudança de governo.

4.9.11. Contudo, muito desse receio se relaciona com a confusão conceitual relatada no achado 2, de forma que o ZEE trata de diversas matérias.

4.9.12. Nesse ínterim, entende-se que, quanto ao setor privado, a segurança jurídica, sobretudo para investir no meio rural, está em dois pontos:

4.9.12.1. A percepção de que o planejamento estatal é apenas indicativo ao setor privado, de forma que o ZEE discrimine claramente quais dispositivos condicionam o licenciamento ambiental;

---

[125] Decreto 4297/2002, art. 19. "A alteração dos produtos do ZEE, bem como mudanças nos limites das zonas e indicação de novas diretrizes gerais e específicas, poderão ser realizadas após decorridos prazo mínimo de dez anos de conclusão do ZEE, ou de sua última modificação, prazo este não exigível na hipótese de ampliação do rigor da proteção ambiental da zona a ser alterada, ou de atualizações decorrentes de aprimoramento técnico-científico."

[126] Entrevistas realizadas na Secretaria de Desenvolvimento Sustentável – SDS/MMA, em 02/09/2008, e em 26/09/2008.

[127] Fonte: Jornal Folha do Estado, Mato Grosso, 07/11/08.

4.9.12.2. Que haja expectativa de que as políticas públicas previstas para uma determinada região, delineadas a partir das indicações de atividades econômicas, se realizem.

4.9.13. De qualquer forma, o arcabouço jurídico do estado poderia ainda prever outros modos de garantir a estabilidade do instrumento, sem engessá-lo.

4.9.14. Por exemplo, poderiam ser instituídos órgãos colegiados interdisciplinares e participativos responsáveis pela implementação, revisão e tutela do ZEE, os quais teriam a competência de deliberar sobre a necessidade e adequabilidade de possíveis revisões.128

4.9.15. É de fato necessário construir alguma forma de proteção ao zoneamento frente a modificações sem propósito fundamentado e que contenham apenas cunho político. No entanto, não se deve esquecer de que o ZEE é eminentemente um instrumento de planejamento estatal e por isso, deve ser capaz de convergir e orientar políticas públicas.

4.9.16. Nessa linha, é de conhecimento geral que os programas do planejamento estatal brasileiro são Programas de Governo, projetados para viger por 4 anos – o período do PPA. Isto significa que as políticas públicas são, em última análise, propostas do Chefe do Poder Executivo.

4.9.17. Assim, durante o possível período de não alteração do zoneamento, caso ocorram mudanças substanciais na orientação da política de governo, o ZEE tenderia a se tornar ineficaz, desconexo do restante do planejamento estatal.

4.9.18. Desta forma, não é o estabelecimento de um período mínimo de não revisão que conseguiria garantir estabilidade ao instrumento. Ao contrário, a revisão periódica do instrumento é muito mais eficaz em garantir a sua usabilidade e utilidade ao longo do tempo.

4.9.19. Ademais, pelo fato de as condições sócio-econômicas e culturais modificarem-se de maneira muito fluida, ágil e dinâmica, conclui-se, em primeira análise, que a definição de um prazo de imutabilidade relativa para o zoneamento pode fazer com que ele se desconecte da realidade que pretende orientar e que, conseqüentemente perca sua eficácia como instrumento de planejamento. Isso pode ocorrer por fatos específicos que podem vir a transformar toda a conjuntura de uma região, tais como a instalação de uma fábrica de grande porte ou a construção de um novo trecho rodoviário.

4.9.20. Como o arcabouço normativo do ZEE do Território Nacional, ao tratar do processo de revisão dos zoneamentos, preferiu estabelecer um período de não-revisão, com o objetivo de salvaguardar o instrumento, os zoneamentos estaduais, acabam por simetria por reproduzir este modelo, ao invés de definir um prazo específico para que o ZEE fosse revisto.

4.9.21. A ausência de uma previsão normativa estabelecendo um período definido no qual o ZEE precisa ser revisto, ou, ao menos, ter a necessidade de sua revisão avaliada, provoca o risco de que o instrumento simplesmente não seja revisado e fique defasado tanto em relação à realidade do território zoneado, quanto aos demais instrumentos de planejamento estatal.

4.9.22. Apenas como ilustração corroborativa a esta linha de raciocínio, podemos citar o caso do ZEE/MG que, em sua Deliberação Normativa COPAM, nº 129, art. 3º, determina que anualmente deva ser elaborado relatório sobre a avaliação da efetividade do ZEE, com vistas a avaliar inclusive a necessidade de sua revisão.129

---

[128] Nos moldes dos órgãos previstos no projeto de lei do deputado Marcelo Ortiz, art. 7º, §2º e art. Art. 8º, § 4º.

[129] Art. 3º A SEMAD deverá encaminhar para o Plenário do COPAM, anualmente, a partir da publicação desta Deliberação Normativa, relatório sobre avaliação da efetividade do ZEE, com vistas a análise e deliberação de encaminhamento, se couber, para sua revisão e atualização.

§ 1º A periodicidade a que se refere o caput deste artigo poderá ser revista após o prazo de 5 anos da data da publicação desta Deliberação Normativa.

§ 2º Após o prazo previsto no parágrafo anterior, a periodicidade de revisão poderá ser reduzida para 2 anos, podendo ser inferior, desde que justificada a necessidade de sua antecipação.

4.9.23. Importante recapitular que o produto ZEE é composto por diferentes tipos de matéria, as quais a equipe entende, como já explicitado no Achado 2, que devem ser destacadas e conceituadas de maneira individualizada, com os objetivos de aumentar a clareza do instrumento e de facilitar o seu processo de revisão.

MEDIDAS ALTERNATIVAS

Revisão por matéria

4.9.24. Assim, poderia ser realizada a revisão em separado, por tipo matéria do ZEE, sendo que a revisão das indicações e diretrizes poderia ser mais dinâmica do que a do diagnóstico físico-biótico e a de condicionantes ambientais. Isto seria mais condizente às necessidades de atualização do instrumento e às suas próprias características, e ainda reduziria o receio quanto à possibilidade de insegurança jurídica.

Órgão de revisão

4.9.25. Nesse ponto, via de regra, seria o órgão que aprovou o ZEE, assim, no caso de Lei, o Legislativo.

4.9.26. Ainda, seria pertinente o questionamento de realização de novas audiências públicas para revisão, por terem sido realizadas a fim preencher os requisitos de participação da sociedade previsto no Decreto 4297/2002 para submissão ao parlamento.

4.9.27. Entretanto, em uma revisão por matéria, a Lei poderia instituir um Conselho de Políticas Públicas, com representações do Poder Executivo e da sociedade, com prerrogativas para propor ao Legislativo alteração das matérias pertinentes e, ainda, que a proposta ao Legislativo de revisão das condições para licenciamento ensejadas pelo ZEE e indicações de áreas para proteção seja de competência dos Conselhos de Meio-Ambiente dos entes federativos, aplicável em seus respectivos zoneamentos.

4.9.28. Portanto, a necessidade de revisão, a qualquer tempo, seria ensejada por essas comissões.

4.9.29. Dessa forma, ao legislar, o parlamento teria os mesmos subsídios da proposta inicial de zoneamento, quais sejam a vontade e a oportunidade manifesta de se realizar o ZEE e a participação da sociedade.

4.9.30. Sugere-se, ainda, que a norma discipline um período máximo de ciclos de revisão, de acordo com as matérias.

5. Comentários dos Gestores

5.1. Considerações Gerais

5.1.1. O relatório preliminar para comentários dos gestores, inclusive com propostas de encaminhamento foi enviado para os seis Ministérios que integram a CCZEE, contudo apenas o MMA respondeu (fls. 123/133). Pelo que se depreende dos autos o relatório preliminar não foi levado à CCZEE tanto pela sua Coordenação no âmbito do MMA quanto pelos demais Ministérios.

---

§ 3º Eventuais adequações deverão ser efetuadas em conformidade com metodologia definida pela legislação ambiental vigente, permitindo as comparações de dados e cenários, e a participação efetiva dos diversos segmentos da sociedade;

5.1.2. O presente capítulo relaciona as manifestações do MMA com os achados e com as propostas preliminares para fins de analisar possíveis alterações em tais propostas.

5.1.3. Nos termos relatados na Visão Geral, os achados, sem as propostas de encaminhamento, foram discutidos no Painel de Referência da Matriz de Achados realizado na Sede desta Corte em 21/05/2009 a fim de validar os problemas (vide apresentações fls. 101/115).

5.1.4. A visão da equipe de auditoria e do MMA expressa em seus comentários sobre os achados são muito similares, entretanto, a visão sobre alternativas para o problema de auditoria quando se trata da aplicabilidade do ZEE é que se diferencia.

5.2. Achado 1 e 3. Recomendação 7.1.2 e 7.1.3 ao Poder Executivo (7.2.3 para Congresso Nacional): Migração da Coordenação Política do ZEE para o MPOG

5.2.1. Assim, o MMA inicia sua abordagem pelo problema e objetivo da auditoria, busca diferenciar o planejamento ambiental do planejamento geral (fl. 122) e sugere que o TCU reconheça o ZEE como instrumento da Política Nacional do Meio-Ambiente sem prejuízo de seu papel fundamental no planejamento estatal e ordenamento territorial (fl. 128) para efeitos de que a equipe reconsidere as recomendações em tela.

5.2.2. A equipe concorda com o MMA e reconhece o ZEE como importante instrumento da política nacional do meio-ambiente e, conseqüentemente, para o desenvolvimento sustentável, o presente trabalho e a própria recomendação preliminar comentada pelo MMA ocorrem justamente por esse reconhecimento:

"6.1.1. Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE por meio de lei que re-equilibre o papel do ZEE enquanto instrumento de planejamento estatal, observando o art. 174 da CF/88, ***sem prejuízo do seu relevante papel na Política Nacional do Meio Ambiente****, conferindo ao MPOG estrutura para exercer o papel diferenciado de coordenação desse processo, nos termos da recomendação sob o § 6.1.2"*

5.2.3. A equipe também concorda com o MMA quando o mesmo aponta a carência da sistematização do planejamento nacional, tendo em vista a pulverização de ações e programas pelos órgãos da administração federal, de forma estanque entre si, por não haver a implementação de uma política nacional de ordenamento territorial.

5.2.4. Nessa linha, entende-se que a tese do MMA de que o papel entendido pelo TCU como cabível ao ZEE na realidade é adequado à implementação da Proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) concebida recentemente na Casa Civil da Presidência da República não representa dicotomia com o problema de auditoria.

5.2.5. E assumindo essas idéias, a visão do Tribunal sobre ZEE que ensejou a presente fiscalização é a de que o mesmo é potencial instrumento de diversas políticas, não só de meio ambiente, sendo essa uma condição necessária para realização de seu prognóstico sob pena lógica de as ações dos demais agentes públicos não serem coerentes com o ZEE, de modo que não haja sinalização clara do Estado ao setor produtivo de onde há interesse em incentivar determinada atividade.

5.2.6. Assim, em que pesem os comentários do MMA diferenciarem planejamento ambiental do planejamento geral, e suscitarem a recente Proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) concebida no âmbito da Casa Civil, já se evidenciou no critério do achado 1 na matriz de

achados (fl. 106) que as expectativas dos agentes, inclusive do próprio MMA130, e no art. 6-B do Decreto 4297/2002 e sua aplicação nos estados não se restringem à planejamento ambiental da forma que suscitam os comentários.

5.2.7. Também já se evidenciaram nesse relatório e nos Painéis de Referência diversas manifestações defendendo a tese de que não há como segregar os problemas ecológicos dos problemas econômicos, tanto é que a terminologia adotada é Zoneamento Ecológico-Econômico131.

5.2.8. Dessa forma, ainda que admitida a diferenciação entre planejamento ambiental e geral, o que a auditoria percebe é que o ZEE não deixa de ser um instrumento de planejamento aplicável em diversas políticas que, atualmente, no Governo Federal, possui impacto significativo apenas nas políticas ambientais, estanque dos demais setores, e essa é a preocupação da equipe.

5.2.9. Assim, independente da qualificação que se atribua ao ZEE, **a pretensão deste trabalho é contribuir justamente para que o ZEE seja potencialmente eficaz**, inserido nas atividades dos Ministérios, nos termos já corroborados pelo próprio MMA e, por meio da regulamentação para reconhecimento dos ZEEs estaduais no planejamento da União, nas atividades do Poder Executivo estadual também, que vem ocorrendo em diversos estados, com destaque para a Secretaria de Planejamento no Estado de Mato Grosso para planejamento orçamentário, ainda incipiente nas demais secretarias daquele Estado, e no Acre, de forma mais integrada ao planejamento do estado, em todo o Poder Executivo local, conforme evidenciado pela equipe, inclusive com sistema de monitoramento por zona de intervenção.

5.2.10. Nessa linha, o MPOG é um Ministério neutro, cuja atividade fim não possui afinidade direta com setores da sociedade, diverso do que ocorre com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que naturalmente possuem o papel de concentrar esforços em sua clientela, que necessita espaço para desenvolver a maioria das atividades do setor primário nacional, ou como Minas e Energia (MME), Transportes (MT) e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) cujas atividades se voltam em infra-estruturar o espaço para desenvolvimento, e como o MMA que, naturalmente, volta seus esforços para manutenção dos ecossistemas, assim como a corrente ambientalista, e esses esforços podem se opor, e por vezes se opõe, às atividades dos demais ministérios.

5.2.11. Ademais, por concordar com o comentário do MMA acerca de que *"a atuação do MPOG ser pautada em grandes diretrizes nacionais de ação. Sua tradição e expertise residem na definição de diretrizes gerais para o planejamento e para instalação da logística nacional, o que contrasta com a necessidade de se considerar as diferenciações regionais e intra-regionais e com a experiência acumulada pelo MMA mediante a implementação do ZEE"* (fl. 128, §5) é que se entende mais adequado que o MPOG articule o processo de ZEE com o subsídio técnico preponderante do MMA e naturalmente dos colaboradores ora a frente do processo de coordenação do zoneamento que vêm desempenhando um excelente trabalho técnico.

5.2.12. Ou seja, o MPOG é o órgão cuja rotina envolve negociar com os demais ministérios e consolidar suas ações, o que não está afeto ao MMA, considerando inclusive como *enforcement* de

---

[130] Um longo caminho ainda é preciso percorrer para chegarmos ao marco zero do ZEE, a saber, o momento em que ele tornar-se-á rotina no sistema de planejamento, subsidiando o monitoramento, o controle, a priorização de programas e projetos, os planos de gestão, sistematizando informações dispersas e dando sentido a níveis escalares diferenciados, atendendo a uma diversidade de usuários e interessados http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=28&idConteudo=8196&idMenu=8774 ver trecho completo no § 4.1.24, fl. 36.

[131] Alguns entrevistados nos informaram que o prefixo Eco deriva do grego "oikos" que significa casa para defender a tese de que as questões econômicas e ecológicas possuem a mesma natureza.

articulação e de implementação do ZEE na rotina de planejamento do Poder Executivo Federal que os orçamentos setoriais encaminhados ao MPOG para formulação do orçamento anual possuam critérios geográficos de execução, ao menos nas áreas rurais, cuja avaliação em relação ao planejado possa ser realizada por zona de intervenção, nos termos do achado 3.

5.2.13. De outra parte, o MMA concebeu o ZEE, entende os aspectos ecossistêmicos e possui a rotina de consolidar informações geográficas dispersas nos estados e na União em virtude do próprio processo de zoneamento.

5.2.14. Essa é a estrutura que vem sendo adotada nos estados já relatados como **benchmarkings**, em que o órgão de planejamento ou estratégico conduz o processo, com suporte técnico e coordenação compartilhada do órgão ambiental, não havendo essa percepção de que o ZEE não serve de instrumento ao planejamento geral, relembre-se o caso de Mato Grosso, que caminha para tornar o PPA regionalizado por zona de intervenção (as metas de certos programas já são por zona) e do Acre, onde a equipe pode constatar a plena aplicação do ZEE para planejamento.

5.2.15. Ademais, o MMA aponta que a "*transferência da gestão do ZEE para outro ministério pode provocar um retrocesso desse processo que reconhecidamente tem avançado nos últimos anos, justamente por representar um esforço de mobilização, negociação e cooperação entre a União e os estados, com forte interlocução com os agentes privados da região*"

5.2.16. Entende-se que, da forma que a migração está proposta, não há prejuízo ao processo, visto que o MPOG faz parte da CCZEE, que delibera por voto, e que se propõe a manutenção das pessoas a frente do processo, seja por sua cessão ao MPOG ou por apoio via coordenação técnica no próprio MMA. A forma de manutenção das pessoas depende do Poder Executivo.

5.2.17. Quanto situação de cooperação com os estados, entende-se contraditório aos relatos que embasam o achado 8, embora haja recentes avanços. Inobstante, da forma proposta pelo relatório, também não se vê prejuízo na interlocução com os estados, ao contrário, as entrevistas em Minas Gerais, por exemplo, revelam que poderia haver um interesse muito maior, inclusive dos estados não amazônicos, em interagir com o MPOG.

5.2.18. Ainda, a auditoria não pode evidenciar forte interlocução com agentes privados comentada pelo MMA, a CCZEE, diferente das comissões estaduais, está muito distante desses agentes, do contrário, a própria Reunião Ordinária realizada em 19/05/2009 revela consenso dos integrantes da CCZEE no sentido de que a mesma ainda não possui direcionamento estratégico para iniciar o diálogo com a sociedade civil (anexo 4, fls. 90/92).

5.2.19. Em contrapartida, é louvável o esforço que o MMA vem alocando na formulação de pactos setoriais, planos de desenvolvimento regionais, sobretudo BR 163 e Xingu, no próprio ZEE e a tentativa de inserir a avaliação estratégica ambiental no Ciclo do PPA (comentários, fl. 126).

5.2.20. Mas infelizmente são conquistas contextuais do Governo, não necessariamente a serem seguidas na elaboração e execução dos orçamentos que suportariam essas ações, cujo monitoramento dos resultados pelos órgãos de controle é comprometido por se tratarem de pactos e não de estruturas permanentes (de Estado), regidas normativamente, como as que se propõem neste relatório, ou seja, volta-se ao problema da fragilidade na eficácia dessa forma de atuação pela ausência de obrigação dos agentes.

5.2.21. Quanto à possível implementação da PNOT, há que se considerar que diretrizes para políticas públicas territoriais fazem parte do prognóstico dos ZEEs estaduais, e, por simetria, deverão fazer parte do ZEE Nacional.

5.2.22. Portanto, entende-se que atualmente o ZEE se constitui factível, aplicável como critério para formulação de políticas, e de efeitos concretos em alguns estados, devendo sua implementação no

Governo Federal ser harmônica com as ações que possam advir da PNOT, sendo esta a política e o ZEE instrumento de planejamento da política, haja vista preservar o artigo 6º-B do Decreto 4297/2002.

5.2.23. Deste feito, independente da possibilidade de futura implementação da PNOT, o prognóstico do ZEE permanece em risco no Governo Federal se não houver um *enforcement* de todo o Poder Executivo.

5.2.24. Dessa forma, entende-se que o MMA não traz razões aceitáveis para que o ZEE não seja instrumento de planejamento estatal em sentido amplo e se contradiz nesse momento com sua percepção de ZEE observada ao longo da auditoria (v. exemplo entrevista Roberto Vizentin, anexo 1, fl. 49).

5.2.25. Contudo acrescenta-se nas recomendações ao Poder Executivo 7.1.1 e 7.1.2 e ao Congresso Nacional 7.2.2, expressamente, que haverá suporte técnico do MMA, independente se a recomendação 7.1.2 ao Poder Executivo for adotada em conjunto, que trata da migração apenas institucional do programa, mantendo a atual coordenação geral como suporte ou coordenação técnica, mas não política.

5.2.26. Também por esse entendimento, coerente com o modelo adotado nos estados já relatados como **benchmarkings**, em que o órgão de planejamento ou estratégico conduz o processo com suporte técnico e coordenação compartilhada do órgão ambiental, vislumbra-se que a proposta do MMA de se recomendar a inserção do Ministério da Integração Nacional no mesmo patamar do MPOG e da Casa Civil no processo não é coerente frente ao acima exposto.

5.2.27. Fecha-se essa análise ressaltando que, enquanto nos estados do Acre e do Mato Grosso, por exemplo, o papel do ZEE para Planejamento está bem definido, ainda que com seus problemas, no Governo Federal a situação é de indefinição, como evidência, embora o MMA ora comente que o ZEE não é instrumento de planejamento em sentido amplo, não é a impressão que o Governo Federal busca passar aos demais **stakeholders**, ao menos pelo conteúdo do Decreto 4297/2002 e pelo que foi observado ao longo da auditoria e nas entrevistas autuadas nos anexos 1 e 4.

5.2.28. Outro caso emblemático é o do Estado de Minas Gerais, já relatado no achado 2, que é bem claro ao afirmar que seu objetivo não é consolidar o planejamento, apenas é um diagnóstico para que o tomador de decisão planeje, tanto é que não atende o Decreto 4297/2002, e quanto à atividade de licenciamento, o ZEE/MG busca ser *"uma regra clara para que os empreendedores saibam de antemão as peculiaridades e as exigências ambientais para que se instalem em um determinado local"*[132].

5.2.29. Assim, entende-se que a migração de coordenação proposta não é fator impeditivo do sucesso do ZEE, até porque o esforço de sua equipe de coordenação pode suplantar as dificuldades existentes. Ademais, o risco de não eficácia do ZEE se reduz por aumentar o diálogo das diversas políticas de governo (matéria mais afeta ao MPOG), inobstante a preservação do ZEE como importante instrumento de política ambiental (caracterizada pela presença do MMA como principal ator técnico de suporte a mesmo).

5.3. Achado 2. Recomendações 7.1.4, 7.1.5 e 7.1.6 ao Poder Executivo (7.2.4, 7.2.5 e 7.2.6 para Congresso Nacional): Regulamentação da aplicação do ZEE à atividade de licenciamento ambiental.

5.3.1. Quanto a essas recomendações, o MMA entende que a aplicação do ZEE como critério de licenciamento é limitada e, numa aparente contradição aos comentários supra, o MMA esclarece que o ZEE é um instrumento de planejamento amplo (fl. 129).

[132] Apresentação do institucional ZEE/MG

5.3.2. Entre as limitações, são suscitadas as questões da escala, alertando que mesmo nos ZEEs mais aproximados, haveria problemas na avaliação de empreendimentos urbanos (fl. 130).

5.3.3. Os comentários do MMA não versam sobre os estudos de caso que evidenciam que no Mato Grosso, na prática, o ZEE é aplicável como critério objetivo de licenciamento e esses critérios estão dispersos no prognóstico, causando grande parte dos conflitos nas audiências públicas do Estado e, ainda, que em Minas Gerais o ZEE também é critério objetivo em um modelo mais elaborado de aplicação à atividade de licenciamento.

5.3.4. Entretanto, na linha do que comenta o MMA, entende-se que para certos casos é imprescindível o EIA/RIMA e que nas áreas urbanas o ZEE não teria condições de servir como critério de licenciamento.

5.3.5. Contudo, o problema da atividade de licenciamento tratado neste trabalho, e que talvez não tenha ficado claro na recomendação, versa sobre as atividades em áreas rurais, e consiste basicamente no que o ZEE mineiro busca mitigar, que é a ausência de um instrumento que permita ao empreendedor em área rural saber o que ele necessita para aprovar seu projeto ante o órgão ambiental e que a avaliação de caso para caso seja o menos subjetiva possível.

5.3.6. Justamente o *"licenciamento de atividades rurais"* que o MMA esclarece *"que se trata na realidade de um cadastramento ambiental de propriedades rurais onde são georreferenciadas as APPs e Reservas Legais, não se tratando, portanto, de licenciamento no senso estrito como previsto na Lei 6938/81 e nos conceitos e premissas do próprio licenciamento ambiental."*, que no estado de Mato Grosso, por exemplo, consiste na licença ambiental única (v. anexo 4, fls. 13/24), e que foi estudo de caso, é objeto da recomendação.

5.3.7. Nesse ponto, o MMA contribui para a percepção de que, inobstante institucionalmente aborde a aplicação do ZEE como parte do cotidiano de planejamento, aplicação e formulação de políticas, como se depreende do Dec. 4297/2002, sua visão sobre o instrumento não considera questões práticas. Ainda que o objeto de recomendação não se trate de *"licenciamento no senso estrito"* na visão do MMA, de fato essa atividade se constitui no maior volume de trabalho da área de licenciamento rural, sobretudo de um órgão ambiental amazônico.

5.3.8. Ou seja, é sobre esse tipo de licenciamento pleiteado, seja agricultura, pecuária, manejo, garimpo, que recai a espacialização das indicações e diretrizes das zonas de intervenção dos ZEEs amazônicos que passarão a fazer parte da avaliação do analista ambiental (v. anexo 4, fls. 13/24).

5.3.9. E evidenciou-se neste relatório que a ausência de segregação do que será considerado na avaliação ambiental das matérias afetas a elaboração de políticas e incentivos de atividades é o que causa confusão conceitual dos órgãos ambientais e o receio dos produtores rurais com a implementação do ZEE. Essa é a origem da recomendação.

5.3.10. Há que se recordar que a regulamentação proposta é nacional, ou seja, atinge os ZEEs de todos os entes federativos que integram o ZEE do território nacional, até ZEEs municipais que venham a ser reconhecidos pela União.

5.3.11. Deste feito, mesmo na escala 1:250.000, as indicações do ZEE em termos de atividades econômicas a serem incentivadas e diretrizes para políticas públicas, sendo estas questões de Estado, já impactam na avaliação ambiental como se fossem critérios de licenciamento, o que não é razoável pelos motivos já discorridos no achado 2.

5.3.12. Nessa esteira é que se recomenda um teste piloto no ZSEE/MT que já possui os critérios de forma difusa no seu prognóstico, carecendo apenas de segregação das demais matérias.

5.3.13. Assim, considera-se que para áreas onde a diversidade de atividades é tal que o ZEE não poderia ser utilizado como critério licenciamento, como áreas urbanas, o próprio prognóstico pode

contemplar que nessas áreas qualquer atividade será examinada nos termos da lei vigente, sem critério específico até que o ZEE se aproxime em termos de escala.

5.3.14. Quanto à necessidade de EIA/RIMA, a recomendação legislativa é clara no sentido de que as atividades indicadas na zona de intervenção podem ser objeto de licenciamento simplificado, mas não que devam ser.

5.4. Achado 4. Recomendação 7.1.13, e determinação 7.3.1, ZEE de Unidades de Conservação (UCs) classificadas na categoria Área de Proteção Ambiental (APA)

5.4.1. Como questão de suma importância, os comentários do MMA sobre a relação do ZEE com unidades de conservação (UCs) e terras indígenas (TIs) foram discorridos no mesmo patamar, tanto é que equivocam-se ao afirmar que o TCU propõe *"utilizar para essas áreas o prognóstico presente no ZEE das zonas que circunscrevem as UCs"* para embasar parte de suas argumentações (fl. 131).

5.4.2. Em nenhum ponto do relatório se suscita essa possibilidade. Entende-se que o MMA interpretou de forma ampla o teor da recomendação 7.1.13, que trata de sugestão à própria CCZEE, expressamente limitada aos casos de TIs com dimensões menores, como as citadas nos §§ 4.5.29/4.5.31, cuja porção territorial é circunscrita por uma zona de intervenção, de que o processo de ZEE viabilize consulta às comunidades indígenas sobre sua vontade de que o interior do território assuma o prognóstico da zona para produção, manifestações dos indígenas nesse viés são apresentadas nos §§ 4.5.11/4.5.13, sem nenhuma relação com UCs.

5.4.3. Da mesma forma, o MMA comenta que o ZEE não pode substituir o plano de manejo das UCs.

5.4.4. Contudo, a relação de ZEE e plano de manejo suscitada na auditoria não é de substituição. O § 4.4.11 esclarece que o ZEE é um estudo prévio e condicionante do plano de manejo.

5.4.5. Tanto que a proposta é de determinação, tendo em vista situações fáticas expressas no Decreto 4297/2002 a serem consideradas no ZEE, aplicáveis às Unidades de Conservação, e que independem da implementação do Plano de Manejo (v. § 4.4.12), destaca-se *"o diagnóstico das zonas de intervenção pelos ZEEs estaduais contenha as incompatibilidades legais, definidas pela situação das áreas legalmente protegidas e o tipo de ocupação que elas vêm sofrendo."*.

5.4.6. Ademais a determinação para ZEE de UC's volta-se apenas para a categoria APA, haja vista que o Decreto 4297/2002 trata do território nacional, sem exceções, e, nessa linha, conforme exposto, determina o diagnóstico de áreas legalmente protegidas para efeitos de mensurar incompatibilidades de forma de ocupação com a finalidade da área, e, ainda, que a definição do art. 15 da lei do SNUC não confere a APA uma destinação de uso do solo como para as demais categorias (§§ 4.4.25/4.4.29).

5.4.7. O MMA também comenta que *"é inconcebível o emprego do ZEE para a alteração da categoria de uma determinada unidade de conservação. Para além do fato de a Lei do SNUC permitir somente a transformação de unidades de conservação de uso sustentável em unidades do grupo de proteção integral, e não o contrário, cabe, na verdade, aos planos de manejo subsidiarem decisões relacionadas à desafetação, redução ou ampliação dos limites dessas áreas"*.

5.4.8. Embora o MMA esteja correto quando afirma que o ZEE não se presta a alteração da categoria de determinada unidade de conservação, já definida por lei.

5.4.9. Contudo, o Ministério não contempla Unidades cujo diagnóstico da forma de ocupação consolidada e da natureza dos potenciais ou até a estratégia econômica não condizem com sua categoria ou com sua própria manutenção.

5.4.10. Esse é o caso das unidades de conservação que não possuem regularização fundiária visto que em seu interior há produção econômica consolidada antes de sua instituição e que o Estado não licencia essas atividades por não condizerem com a finalidade das áreas, mas também não tem capacidade para indenizar esses produtores para que as desocupem, descumprindo o art. 42 da Lei do SNUC (v. anexo 4. fls. 93/97).

5.4.11. Ou seja, concorda-se com o MMA em não se admitir que o ZEE, por si, venha a modificar a natureza de áreas protegida, mas vislumbra-se que para atender o art. 13, VII do Dec. 4297/2002, suas informações devem ser úteis inclusive para alterações legislativas quanto a essas áreas, seja para reforço das condições de uso, procedendo às indenizações para desocupação da área, ou flexibilização das condições de uso, formulando políticas de fomento e de readequação da produção no interior dessas áreas.

5.4.12. Nessa linha já foi suscitado nesse relatório (§ 4.4.44) que a decisão de estabelecer a exploração ou não de potenciais, ainda que no interior de áreas legalmente protegidas no âmbito federal, e no subsolo em âmbito nacional, é decisão política, afeta ao Legislativo, não cabendo ao Poder Executivo esse papel, de forma que à sociedade não devem ser ocultadas informações sobre seu território, seja via diagnóstico do ZEE ou por outro instrumento.

5.4.13. Assim, entende-se esses aspectos como independentes da implementação de planos de manejo.

5.4.14. Quanto à questão da escala, valem as observações do § 4.4.40, ante a norma que prevê o ZEE de todo o território nacional e o diagnóstico dessas áreas para efeitos de aferir incompatibilidades, as dificuldades técnicas não eximem esta Corte de determinar o seu cumprimento, contudo, também não impede recomendações para que a norma se adéqüe a essas dificuldades.

5.4.15. Dessa forma, entende-se pela manutenção das propostas de encaminhamento que intitulam esse tópico, inserindo sob o número 7.3.2 determinação no sentido de que a CCZEE abstenha-se de reconhecer ZEEs de outros entes federativos cujo diagnóstico não contenha o exame das incompatibilidades de ocupação de todas as categorias de UC do respectivo ente, nos termos do art. 13º, VII do Decreto 4297/2002.

5.5. Achado 5. Recomendações 7.1.13, 7.1.14 e Determinação 7.3.3, ZEE de Terras Indígenas (TIs)

5.5.1. Quanto a essas áreas o MMA suscita o art. 9º do Decreto 1141/2004 que dispõe de diversas ações de proteção ambiental das áreas indígenas e seu entorno (fl. 132).

5.5.2. Nessa linha, o relatório já contemplou jurisprudência desta Corte (Ac. 560/07-Plenário) e o tratado da OIT no sentido de que cumpre aos indígenas decidir pela forma de exploração de suas áreas em consoante a legislação ambiental, inclusive pleiteando licenciamento ao órgão estadual e, portanto, não sendo as terras indígenas necessariamente destinadas à conservação ambiental:

"1.3. determinar ao IBAMA que:

1.3.2. se abstenha de proceder ao licenciamento e à fiscalização de obras e atividades desenvolvidas:

1.3.2.1. no entorno de áreas indígenas que não sejam superpostas a unidades de conservação, como se tais áreas fossem zona de amortecimento de unidade de conservação (isto é, evite licenciar e

fiscalizar nessas áreas com os critérios aplicáveis a zonas de amortecimento de unidades de conservação), por falta de amparo legal;

1.3.2.2. no interior de áreas indígenas de forma principal (e não de forma supletiva) quando tais obras e atividades não impliquem significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, uma vez que tal licenciamento e fiscalização refogem à competência legalmente estabelecida para o IBAMA (Lei nº 6.938/1991, art. 10, § 4º);

1.8. determinar à FUNAI e ao IBAMA que:

1.8.1. se abstenham de obstaculizar projetos de manejo florestal propostos por comunidades indígenas sob o pretexto de se encontrar em curso projeto- piloto nessa área ou de que o projeto pode trazer prejuízos culturais para tais comunidades, uma vez que a decisão acerca da conveniência/inconveniência da proposta cabe à comunidade indígena e não aos órgãos ambiental e indigenista;"

5.5.3. Dessa forma, reiterando o já exposto no relatório, entende-se que o prognóstico do ZEE deve considerar as manifestações das comunidades no sentido de se inserir na sociedade civil organizada por ajuizarem que a produção artesanal e a caça e pesca não é o meio de vida adequado, ou mesmo de se isolar, de forma que o sentido da manifestação orientará o tipo de política e as indicações para o interior dessas áreas, inclusive fomento à produção se for o caso.

5.5.4. Ademais, frente à recente jurisprudência do STF acerca de que o usufruto dos índios não é óbice para atuação estatal nessas terras, inclusive para expansão da malha viária, exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e outras ações citadas na Decisão (§ 4.5.20) e que aquela Corte determina a implementação dessas políticas independente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI entende-se que não há óbice para que a fase de diagnóstico do ZEE no interior dessas regiões deve ser feita independente dessas manifestações, ao contrário do que comenta o MMA (fl. 132, final).

5.5.5. Quanto à relação de substituição do ZEE pelas experiências de etnozoneamento suscitada pelo MMA (fl. 132), entende-se que este último não é adequado para avaliações das políticas suscitadas na Decisão do STF, que não necessariamente são de interesse dos indígenas e sim de interesse estatal e da política de defesa nacional.

5.5.6. Ainda, o MMA comenta que é equivocada a afirmação de que *"as normas legais não suscitam destinação de uso do solo ou de gestão para as TIs, mas apenas uma forma especial de posse, pelos indígenas, e de propriedade, pela União"*.

5.5.7. Na realidade, o preceito é constitucional (art. 231) e entende-se que a interpretação do MMA não descola terra indígena de sua destinação para conservação, o que não necessariamente ocorre, visto que a comunidade, de acordo com a jurisprudência acima suscitada, possui direito de conduzir atividades econômicas na área mediante licenciamento, que é o instrumento de regulação do uso dos recursos naturais de acordo com os limites da legislação ambiental.

5.6. Fechamento sobre os comentários

5.6.1. Os comentários enviados pelo MMA evidenciam a preocupação que ensejou a proposta da presente auditoria, na medida em que há um receio quanto a todas as utilidades do ZEE suscitadas (e para

onde se direcionam as recomendações legislativas), inobstante que os estados demonstram relativo sucesso na sua aplicação em suas rotinas de trabalho, inclusive para planejamento orçamentário e licenciamento, prevendo em sua regulamentação essa utilização.

5.6.2. Quanto às áreas institucionais (TI e UC), entende-se que o ZEE é o produto que deve demonstrar as incompatibilidades das atividades no interior dessas áreas a fim de delinear políticas de incentivo ou desincentivo da forma de ocupação considerando, inclusive, a hipótese de indenizações ou pagamento por serviços ambientais, inclusive para os indígenas na linha das manifestações nos §§ 4.5.11/4.5.13.

6. Conclusão

6.1. A sistematização do ZEE como instrumento de planejamento estatal apresenta um grande potencial para formulação, articulação e monitoramento das políticas públicas dos diversos entes federativos.

6.2. O contato com a CCZEE e com as coordenações estaduais do ZEE deixa notório o compromisso desses servidores com sua missão, empenhando o esforço em discutir as principais alternativas e a enfrentar os problemas.

6.3. Entretanto, na medida que o ZEE represente esse grande potencial, fatores como falta de orientação estratégica, ausência de critérios claros na atividade de licenciamento, regulamentação incipiente, problemas de articulação institucional e a idéia de que as políticas de repressão ao setor privado apresentam resultados melhores que políticas voltadas para orientação espacial das atividades contribuem para a incerteza quanto à capacidade de o ZEE se materializar-se como orientador do planejamento, sobretudo no âmbito do Governo Federal.

6.4. Ainda, como evidenciado nos comentários do MMA e, sobretudo no Painel de Referência da Matriz de achados, nota-se que na União, ao contrário do que se percebe nos estados, há dificuldade de abordar o ZEE do ponto de vista prático nas rotinas do setor público federal, o direcionamento para que o ZEE seja útil aos demais ministérios, e se constitua em critério para as atividades estatais, parece ofuscado por discussões políticas sobre se é instrumento da política do meio ambiente ou do planejamento geral, qual seu papel e outras questões abstratas.

6.5. Muito se deve à ausência de clareza na regulamentação e na definição fática, e não apenas formal, das finalidades do ZEE na União, esses fatores põem em risco não só o prognóstico que venha a ser adotado pela União, mas de todos os entes federativos que formulem seus ZEEs na expectativa de que a União atenda o art. 6-B do Decreto 4297/2002 e, ainda, enseja que estados cuja questão ambiental não é tão visada quanto no norte e centro-oeste do país não encaminhem seus projetos.

6.6. É com a finalidade de contribuir para a minimização desses fatores, é que o Tribunal apresenta as seguintes propostas de encaminhamento.

6.7. Para situações que divergem de normas vigentes, em especial o Decreto 4297/2002, que vincula apenas o Poder Executivo Federal, e, para os estados, apenas tem o efeito de impor condições para que seus ZEEs possam ser reconhecidos pela União, as propostas consistem em determinações.

6.8. Contudo, esse contexto não impede recomendações para alterações normativas e para viabilizar o cumprimento das propostas de determinações que a Corte vier a acatar.

7. Proposta de encaminhamento

Diante do exposto, elevam-se os autos à consideração superior, opinando pela seguinte proposta de encaminhamento:

7.1. **Recomendações ao Poder Executivo Federal**

7.1.1. Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE por meio de lei que re-equilibre o papel do ZEE enquanto instrumento de planejamento estatal, observando o art. 174 da CF/88, sem prejuízo do seu relevante papel na Política Nacional do Meio Ambiente.

7.1.2. Nessa lei, a exemplo da experiência dos estados, conferir ao MPOG estrutura para exercer o papel diferenciado de coordenação geral desse processo, com suporte técnico ou coordenação técnica do MMA, independente da adoção da recomendação abaixo.

7.1.3. Para efeitos do § 7.1.2, recomendar que a migração da coordenação do ZEE seja apenas institucional e não de pessoas, reconhecendo que é natural ao MPOG o papel de planejamento e de articulação de políticas federais, a fim de preservar o trabalho dos atuais agentes a frente da coordenação no MMA, uma vez que é notório o conhecimento, o compromisso com a competência e o seu esforço na coordenação do ZEE.

7.1.4. Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE por meio de lei disciplinando a disposição do prognóstico dos ZEEs dos entes federativos, sem prejuízo da readequação dos produtos dos ZEEs já realizados nos estados, como condição de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, de forma que os prognósticos sejam estruturados com os seguintes atributos para cada zona, definindo na norma o significado e a quem se destina cada atributo, conjugada com a regra de transição constante do § 7.1.5.:

Indicações: atividades econômicas a serem fomentadas pelo estado, cujo processo de licenciamento ambiental poderá ser simplificado, ou, ainda, recomendação para zona de proteção com as atividades pertinentes. A indicação, por si, não vincula o particular, mas vincula o estado e, portanto, a formulação de diretrizes para políticas públicas.

Critérios de licenciamento ambiental criados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, instituídas a partir do ZEE.

Critérios de licenciamento ambiental já existentes e espacializados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, oriundas de dispositivo em norma específica.

Diretrizes: Premissas para formulação de políticas públicas (vincula o Estado, inclusive como critério para planejamento e execução orçamentária de ações espacializáveis) de incentivo às indicações e apropriadas para adequar a situação do diagnóstico ao cenário desejado, como linhas de fomento bancário a regularização e à produção, incentivos a proteção ambiental, estabelecimento de infra-estrutura apropriada, assistência técnica e extensão rural voltada às atividades indicadas e ainda políticas de

realocação de atividades conduzidas em área inadequada, nos termos do Decreto 4297/2002133, atentando, nesses casos, para as hipóteses em que haverá a obrigação de o Estado indenizar o particular.

7.1.5. Para efeitos de adoção da recomendação § 7.1.4, que o projeto de lei para regulamentação do ZEE preveja, como regra de transição para readequação dos produtos estaduais ao modelo supra, como condição de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, que a legislação estadual que sustenta o respectivo ZEE possua capítulo interpretativo dos atributos do prognóstico, esclarecendo a quem vincula e a que se destina cada um desses atributos.

7.1.6. Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE por meio de lei estabelecendo regras de interpretação das indicações, diretrizes e dos critérios de licenciamento.

7.1.7. Recomendar à CCZEE realização de teste piloto no prognóstico do ZSEE/MT em conjunto com a Coordenação do Estado de Mato Grosso para a adoção dessa recomendação, a fim de instituir uma configuração referencial para processo de uniformização entre os produtos dos ZEEs.

7.1.8. Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE, e das condições para reconhecimento dos zoneamentos dos demais entes federativos no ZEE do Território Nacional, por meio de lei disciplinando sua revisão por matéria de prognóstico, ou seja, indicações, diretrizes e condições para licenciamento, sugerindo a instituição nessa lei de um Conselho de Políticas Públicas, com representações do Poder Executivo e da sociedade, com prerrogativas para propor ao Legislativo alteração das matérias pertinentes a indicação de atividades econômicas e diretrizes para formulação de políticas públicas e, ainda, que a proposta ao Legislativo de revisão das condições para licenciamento ensejadas pelo ZEE e indicações de áreas para proteção seja de competência dos Conselhos de Meio-Ambiente dos entes federativos, aplicável em seus respectivos zoneamentos.

7.1.9. Em conjugação com a recomendação supra, recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE, e das condições para reconhecimento dos demais entes federativos no ZEE do Território Nacional, por meio de lei disciplinando um período máximo de ciclos de revisão, de acordo com as matérias que compõem o ZEE, sem prejuízo de permitir a revisão, a qualquer tempo, pelas comissões mencionadas.

7.1.10. Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE por meio de lei que autorize, expressamente, e também condicione e discipline a atuação direta dos demais entes federativos em áreas institucionais da União, inclusive por meio de convênio, para efeitos de conduzir o processo de ZEE nessas áreas, caso a União não faça diretamente, observando a necessidade permanente dessa atuação para efeitos de revisão e aproximação do ZEE.

7.1.11. Recomendar à CCZEE que viabilize a instituição de comissão formada por representantes das coordenações estaduais de zoneamento para harmonização dos ZEEs de áreas com influência de estados diversos.

7.1.12. Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, a regulamentação do ZEE por meio de lei disciplinando a forma de acompanhamento pela CCZEE da elaboração e revisão dos ZEEs dos demais entes federativos, para efeito de seu

[133] Decreto 4297/2002, art. 3º, § Único: O ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a relocalização de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

reconhecimento no ZEE do Território Nacional, de forma que esses entes submetam seus zoneamentos por etapas do processo, sugerindo ilustrativamente:

1. Validação do diagnóstico pelo Consórcio ZEE Brasil, a fim de homologar os estudos realizados para inserção no INDE;
2. Validação dos cenários alternativos pela CCZEE;
3. Validação do prognóstico pela CCZEE;
4. Apreciação do produto pronto, consolidado com as manifestações em audiência pública, e do respectivo projeto de lei para submissão à Assembléia Estadual.

7.1.13. A fim de viabilizar o cumprimento das determinações 7.3.1, 7.3.2 e 7.3.3 recomendar à CCZEE que estabeleça cronograma junto ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) quanto às Unidades de Conservação e junto à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) quanto às Terras Indígenas para que essas áreas sejam incluídas no planejamento territorial, permitindo que tanto a União quanto os estados e municípios possam formular políticas para atender as necessidades dessas áreas, desde que consistentes com as políticas estabelecidas no ZEE, viabilizando a inserção de dados secundários sobre a situação dessas unidades por órgãos de atenção básica, fomento, segurança e pesquisa, como o Estudo Geológico Básico da CPRM, considerando a operacionalização da Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE, o que possibilita sua inclusão no produto do ZEE.

7.1.14. A fim de viabilizar o cumprimento da determinação 7.3.3, recomenda-se consulta as comunidades indígenas que ocupem terras cuja área é integralmente circunscrita a uma zona de intervenção para que a área assuma ou não o prognóstico da respectiva zona.

7.2. Recomendações ao Congresso Nacional

7.2.1. Nos termos do art. 48, II, CF, recomendar ao Congresso Nacional a elaboração de lei complementar disciplinando a integração do zoneamento no ciclo orçamentário (com base na competência da União para legislar sobre normas gerais de orçamento, CF, Art 24, II, e § 1º c/c art. 165, § 9, I).

7.2.2. Recomendar ao Congresso Nacional a regulamentação do ZEE por meio de lei que re-equilibre o papel do ZEE enquanto instrumento de planejamento estatal, observando o art. 174 da CF/88, sem prejuízo do seu relevante papel na Política Nacional do Meio Ambiente.

7.2.3. Nessa lei, a exemplo da experiência dos estados, conferir ao MPOG estrutura para exercer o papel diferenciado de coordenação geral desse processo, com suporte técnico ou coordenação técnica do MMA, independente da adoção da recomendação sob o § 7.1.3.

7.2.4. Recomendar ao Congresso Nacional a regulamentação do ZEE por meio de lei disciplinando a disposição do prognóstico dos ZEEs dos entes federativos, sem prejuízo da readequação dos produtos dos ZEEs já realizados nos estados, como condição de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, para que os prognósticos sejam estruturados com os seguintes atributos para cada zona, definindo na norma o significado e a quem se destina cada atributo, conjugada com a regra de transição constante do § 7.2.5.:

Indicações: atividades econômicas a serem fomentadas pelo estado, cujo processo de licenciamento ambiental poderá ser simplificado, ou, ainda, recomendação para zona de proteção com as atividades

pertinentes. A indicação, por si, não vincula o particular, mas vincula o estado e, portanto, a formulação de diretrizes para políticas públicas.

Critérios de licenciamento ambiental criados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, instituídas a partir do ZEE.

Critérios de licenciamento ambiental já existentes e espacializados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, oriundas de dispositivo em norma específica.

Diretrizes: Premissas para formulação de políticas públicas (vincula o Estado, inclusive como critério para planejamento e execução orçamentária de ações espacializáveis) de incentivo às indicações e apropriadas para adequar a situação do diagnóstico ao cenário desejado, como linhas de fomento bancário a regularização e à produção, incentivos a proteção ambiental, estabelecimento de infra-estrutura apropriada, assistência técnica e extensão rural voltada às atividades indicadas e ainda políticas de realocação de atividades conduzidas em área inadequada, nos termos do Decreto 4297/2002134, atentando, nesses casos, para as hipóteses em que haverá a obrigação de o Estado indenizar o particular.

7.2.5. Para efeitos de adoção da recomendação § 7.2.4, que o projeto de lei para regulamentação do ZEE preveja, como regra de transição para readequação dos produtos dos demais entes federativos ao modelo supra, como condição de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, que as legislações que sustentam o respectivo ZEE possuam capítulo interpretativo dos atributos do prognóstico, esclarecendo a quem vincula e a que se destina cada um desses atributos.

7.2.6. Recomendar ao Congresso Nacional a regulamentação do ZEE por meio de lei estabelecendo regras de interpretação das indicações, diretrizes e dos critérios de licenciamento.

7.2.7. Recomendar ao Congresso Nacional a regulamentação do ZEE, e das condições para reconhecimento dos ZEEs dos demais entes federativos no ZEE do Território Nacional, por meio de lei disciplinando sua revisão por matéria de prognóstico, ou seja, indicações, diretrizes e condições para licenciamento, sugerindo a instituição nessa lei de um Conselho de Políticas Públicas, com representações do Poder Executivo e da sociedade, com prerrogativas para propor ao Legislativo alteração das matérias pertinentes a indicação de atividades econômicas e diretrizes para formulação de políticas públicas e, ainda, que a proposta ao Legislativo de revisão das condições para licenciamento ensejadas pelo ZEE e indicações de áreas para proteção seja de competência dos Conselhos de Meio-Ambiente dos entes federativos, aplicável em seus respectivos zoneamentos.

7.2.8. Em conjugação com a recomendação supra, recomendar ao Congresso Nacional a regulamentação do ZEE, e das condições para reconhecimento dos ZEEs dos demais entes federativos no ZEE do Território Nacional, por meio de lei disciplinando um período máximo de ciclos de revisão, de acordo com as matérias que compõem o ZEE, sem prejuízo de permitir a revisão, a qualquer tempo, pelas comissões mencionadas.

---

[134] Decreto 4297/2002, art. 3º, § Único: O ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a relocalização de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

7.2.9. Recomendar ao Congresso Nacional a regulamentação do ZEE por meio de lei que autorize expressamente, e também condicione e discipline a atuação direta dos demais entes federativos em áreas institucionais da União, inclusive por meio de convênio, para efeitos de conduzir o processo de ZEE nessas áreas, caso a União não faça diretamente, observando a necessidade permanente dessa atuação para efeitos de revisão e aproximação do ZEE.

7.2.10. Recomendar ao Congresso Nacional a regulamentação do ZEE por meio de lei disciplinando a forma de acompanhamento pela União, por meio da CCZEE, da elaboração e revisão dos ZEEs dos demais entes federativos, para efeito de reconhecimento dos mesmos no ZEE do Território Nacional, de forma que esses entes submetam seus zoneamentos por etapas do processo, sugerindo ilustrativamente:

1. Validação do diagnóstico pelo Consórcio ZEE Brasil, a fim de homologar os estudos realizados para inserção no INDE;

2. Validação dos cenários alternativos pela CCZEE;

3. Validação do prognóstico pela CCZEE;

4. Apreciação do produto pronto, consolidado com as manifestações em audiência pública, e do respectivo projeto de lei para submissão à Assembléia Estadual.

7.3. Determinações

7.3.1. Determinar à CCZEE que envide esforços para incluir no ZEE do Território Nacional as Unidades de Conservação classificadas na categoria Área de Proteção Ambiental (APA), ante a ausência de destinação específica de uso do solo das APAs pela Lei do SNUC, 9985/2000 e art. 13º, VII, Decreto 4297/2002.

7.3.2. Determinar à CCZEE que se abstenha de reconhecer ZEE de ente federativo que não atenda o art. 13, VII, do Decreto 4297/2002.

7.3.3. Para cumprimento do Tratado OIT 169 (Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004) e do art. 13º, VII, Decreto 4297/2002, determinar à CCZEE que envide esforços para que o diagnóstico das zonas de intervenção que circunscrevam porções ou a totalidade de Terras Indígenas não discrimine essas áreas, de forma que a fase de estudos amostrais que venha a ensejar coleta em campo nas TIs seja feita independente de consulta às comunidades, uma vez que usufruto dos índios não impede a atuação estatal nessas terras (Decisão Tribunal Pleno STF, 19/03/2009), e que a definição de políticas públicas para prognóstico dependa da manifestação das comunidades afetadas nos termos da Convenção 169 – OIT c/c jurisprudência do TCU (Ac. 560/2007, TCU), uma vez que terra indígena não é destinação de uso do solo, mas forma especial de posse (indígenas) e propriedade (União) e que, quanto a indicações de atividades, as mesmas são vinculantes apenas para o setor público (CF, art. 174).”

11. O Titular da Secex/MT, unidade técnica que coordenou os trabalhos, no despacho às folhas 554, manifestou-se a respeito dos pontos essenciais levantados pela auditoria e dos seus efeitos, e propôs, adicionalmente, a publicação dos resultados do trabalho pelo Tribunal.

12. Registro que o Ministério das Minas e Energia – MME, por meio de sua Representante na CCZEE, apresentou a Nota Técnica nº 018/2009 (fls. 556/562), na qual consignou comentários convergentes com as conclusões da equipe de auditores, notadamente em relação à deficiência normativa do ZEE, seu caráter eminentemente voltado para as questões ambientais e a prevalência dos ZEEs estaduais em detrimento do federal.

É o relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório de Auditoria de Natureza Operacional realizada sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE Federal e de alguns Estados pertencentes à Amazônia Legal, a fim de avaliar a eficácia da utilização do ZEE como instrumento nacional de planejamento e desenvolvimento territorial articulado da Região.

2. De início, destaco a importância do presente trabalho num momento em que se busca resgatar as estruturas e os mecanismos de planejamento estratégico do país, inibidas pela instabilidade econômica desencadeada no início dos anos 80. A fiscalização em questão, incluída entre os Temas de Maior Significância (TMS), soma-se a outras que materializam a preocupação do Controle Externo com os assuntos inerentes ao desenvolvimento sustentável brasileiro, a exemplo da auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a gestão institucional da Amazônia (Acórdão TCU nº 1.097/2008-Plenário).

3. Anoto que, segundo manifestação do Ministério do Meio Ambiente – MMA (fls. 123/133), a auditoria e seus resultados foram bem recebidos por esse ministério, que se frise detém atualmente a Coordenação da Comissão do Zoneamento Ecológico-Econômico – CCZEE. Na visão dos gestores do MMA, o trabalho do Tribunal, por si só, aumentou a visibilidade do ZEE e oportunizou realizar um levantamento das contribuições, dos limites e desafios que o ZEE deve enfrentar para alavancar a agenda de desenvolvimento do país. Não obstante aos pontos de convergência na compreensão dos achados da auditoria, há, entretanto, opiniões divergentes quanto às alternativas para o problema de auditoria, as quais foram objeto de análise e incorporadas no Relatório Final da equipe de auditores.

4. Do mesmo modo, registro que o Ministério das Minas e Energia – MME, por meio de sua Representante na CCZEE, também teceu elogios ao presente trabalho e opinou sobre o conteúdo do Relatório Preliminar da Auditoria Operacional, consignados na Nota Técnica nº 018/2009 (fls. 556/562), cujas conclusões alinham-se com as posições da equipe de auditores, notadamente em relação à deficiência normativa do ZEE, seu caráter eminentemente voltado para as questões ambientais e a prevalência dos ZEEs estaduais em detrimento do federal.

5. Como resultado dos exames a equipe de trabalho elencou nove principais achados de auditoria, que impactam na eficácia do ZEE como ferramenta de planejamento e articulação das políticas públicas nacionais, a seguir demonstrados:

5.1 O papel do ZEE como instrumento da política ambiental predomina sobre sua funcionalidade enquanto componente do planejamento estatal, sobretudo no âmbito da União;

5.2. A possibilidade de utilização de diretrizes e indicações de atividades como critério decisivo na concessão de licenciamento ambiental, e não apenas como qualificadores ou condicionadores desta análise;

5.3. Inexistência de previsão normativa de integração dos zoneamentos aos ciclos orçamentários;

5.4. Planejamento estatal para terras indígenas (TIs) se encontra dissociado do planejamento estatal expresso pelo ZEE;

5.5. Planejamento territorial das Unidades de Conservação (UCs) encontra-se dissociado do planejamento do restante do território;

5.6. O processo de zoneamento desconsidera a influência entre áreas interdependentes em estados diferentes;

5.7. Desarticulação na Comissão Coordenadora do Zoneamento (CCZEE);

5.8. A estrutura do processo deliberativo não permite uma apreciação adequada dos ZEEs estaduais pelos diversos membros da CCZEE; e

5.9. Ausência de definição legal do processo de revisão do ZEE.

6. Ressalto que a metodologia empregada na auditoria operacional permitiu, nas diversas fases do trabalho, o envolvimento de todos os agentes e instituições vinculadas ao escopo e objeto delineados na auditoria, com expressivos ganhos para seus resultados. Assim, de um modo geral, entendo que os achados e os encaminhamentos decorrentes apresentam-se condizentes com os problemas levantados e as alternativas de soluções oferecidas. Sem embargo, aduzo como necessários promover alguns ajustes, inclusive na forma de apresentar as recomendações/determinações, conforme a seguir exponho.

7. Registre-se a deficiência da utilização do ZEE como ferramenta de planejamento estatal, apresentando-se mais como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, questão, inclusive, reconhecida pelo MMA em sua manifestação. Percebo que essa constatação é o cerne do trabalho de auditoria e contraria, inclusive, os próprios objetivos do Programa Federal Zoneamento Ecológico-Econômico incluído no PPA e na LOA sob o código 0512, além de prejudicar a função constitucional do planejamento, qual seja: determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174, CF/88).

8. Ademais disso, compreendo que não há como dissociar o desenvolvimento econômico das políticas ambientais sustentáveis. Destarte, se há realmente a intenção do governo de utilizar o ZEE como subsídio ao planejamento estratégico nacional, faz-se, então, necessário propiciar meios para que isso efetivamente ocorra na Administração. Isso passa inclusive pela elaboração e aprovação do MacroZEE. A propósito, as atribuições do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), especificamente de sua Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (art. 11, incisos I/IV, Decreto nº 6.929/2009) harmonizam-se com a idéia de ampliar a utilização do ZEE além das políticas ambientais, bem como ao que dispõe os artigos 6º-A, § 2º, 20, do Decreto nº 4.297/2002, que inserem o planejamento no contexto do ZEE.

9. Por outro lado, não vislumbro nesse momento necessidade de indicar o MPOG, mesmo no nível de recomendação, para a coordenação-geral e institucional do processo de ZEE. Isso fica na seara decisória do Executivo. Penso que, como bem disse a equipe de auditoria, é necessário dar ao MPOG um "papel diferenciado" no que concerne ao ZEE federal e seus reflexos nos zoneamentos estaduais. Nesse contexto, o que verdadeiramente importa é que o núcleo de planejamento estratégico do governo central avoque a responsabilidade por tornar, na prática, o ZEE um instrumento de planejamento estatal e fomentador do sistema nacional de meio ambiente – norteador para a espacialização das políticas públicas de desenvolvimento e ordenação territorial sustentável.

10. A respeito, lembro que no início da década de 90 a CCZEE era coordenada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) em articulação e apoio das coordenações dos zoneamentos estaduais, sendo depois, com a extinção da SAE/PR, transferida para o MMA. Assim, é bem possível que a Coordenação da CZEE seja realocada para outro órgão, ainda mais em vista da recente recriação da SAE/PR, mas tal decisão está no campo discricionário da Administração.

11. Nessa acepção, com a ressalva do item 9 retro, endosso a proposta de inserção do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG, com função destacada, na condução do ZEE, a fim de utilizá-lo como ferramenta de planejamento nacional, sem prejuízo das atribuições que já desempenha no subsídio às ações da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e do Ordenamento Territorial (PNOT).

12. Outra questão primordial levantada pela equipe de auditores diz respeito à ausência de um marco regulatório para o ZEE. A despeito da menção no art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938/81, e das

regulamentações expostas nos Decretos nºs 4.297/2002, constatou-se que o ZEE ainda carece de regulamentação normativa específica e abrangente, visto que as referidas normas não disciplinam conceitos, objetivos e questões fáticas e operacionais do Zoneamento Ecológico-Econômico.

13. A equipe constatou que a legislação atual afeta ao ZEE é incipiente, sendo que nem mesmo o Decreto nº 4.297/2002, que ao estabelecer critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, regulamentou o ZEE instituído pelo art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente). Por isso, os auditores federais propuseram à Casa Civil, juntamente com o MMA e MPOG, a elaboração e o envio de projeto de lei ao Congresso Nacional, a fim de estabelecer um marco regulatório consistente para o ZEE.

14. Cabe registrar que os auditores identificaram que há tentativas legislativas em andamento no Congresso Nacional com a finalidade de regulamentar o ZEE, a exemplo do Projeto de Lei do Deputado Marcelo Ortiz (*vide* subitens 1.1.9 e 2.3.9 do relatório). Trata-se do PL nº 2048/2007.

15. No ponto específico das propostas de recomendações à Casa Civil para que em conjunto com o MMA e MPOG elaborem e encaminhem ao Congresso Nacional proposta de lei de regulamentação do ZEE (subitens do relatório nºs 7.1.1/7.1.6, 7.1.8/7.1.10 e 7.1.12), ponho-me de acordo. Primeiro porque isso vai ao encontro das intenções da CCZEE/MMA. E segundo, não vejo, no setor público, como induzir órgãos e entidades da Administração Pública Federal para utilizarem e incorporarem efetivamente o ZEE como ferramenta de planejamento estratégico e auxiliar na formulação de políticas públicas articuladas, sem que isso esteja positivado numa norma. Com efeito, proposições inovadoras no sentido de edição de atos normativos sobre o ZEE são válidas, desde que observadas as devidas competências legiferantes.

16. Relativamente às propostas de recomendações ao Congresso Nacional (subitens do relatório nºs 7.2.2/7.2.10), idênticas às dirigidas à Casa Civil, para que elabore lei de regulamentação do ZEE, como forma de aproveitar proposição legislativa já em trâmite na Câmara dos Deputados sobre matéria semelhante, conforme informado pela equipe, defendo que as mesmas sejam reformuladas e unificadas no sentido de dar ciência da íntegra da deliberação do Tribunal àquela Casa Legislativa, a título de subsídio ao exame do PL 2048/2007, de autoria do Deputado Marcelo Ortiz, que dispõe sobre o ZEE.

17. Quanto à recomendação ao Congresso Nacional para elaborar lei complementar prevista no art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição, disciplinando a integração do ZEE no ciclo orçamentário, de modo a se buscar um menor tempo de implementação, na prática, do teor da proposta, sugiro desmembrar tal proposição em duas. A primeira dirigida ao Congresso Nacional, como contribuição à elaboração da referida norma e a segunda ao MPOG, para incluir nos próximos projetos de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) dispositivo estabelecendo a integração dos resultados do zoneamento ecológico-econômico no ciclo planejamento/orçamento, considerando os conteúdos das sucessivas LDOs, que têm preenchido a ausência da aludia lei complementar orçamentária, e ainda, os objetivos delineados para o Programa nº 0515 (Zoneamento Ecológico-Econômico), incluído no PPA 2008/2011.

18. Em um trabalho de relevante contribuição para a "concertação" das ações de planejamento das instituições públicas federais e estaduais e suas respectivas políticas e programas voltados para o desenvolvimento territorial sustentável, não poderia deixar de destacar as boas práticas levantadas pela equipe e que, de certa forma, corroboram os achados, as recomendações e as determinações consignadas no relatório da auditoria. Assim, no escopo dos exames registro as seguintes experiências exitosas:

18.1 Condução dos zoneamentos ecológico-econômico adotados pelos estados do Acre, Mato Grosso e do Pará, por meio do qual os órgãos estratégicos e de planejamento são fomentados com informações técnicas advindas dos órgãos de meio ambiente;

18.2. O ZEE/Zona Oeste do Pará em cuja norma que o instituiu contemplou o papel constitucional do planejamento, ao estabelecer expressamente o caráter indicativo para ao setor privado e vinculativo ao setor público;

18.3. A utilização do ZEE-Zona Oeste/PA e ZEE/MT como instrumento para elaboração das respectivas leis de planejamento e orçamento desses estados;

18.4. O ZEE mineiro e sua relação com as atividades de licenciamento no estado, que antecipando regras ao setor privado incentiva a instalação de empreendimentos que, a rigor, são apropriados ao desenvolvimento sustentável;

18.5. Ainda no ZEE/MG, cita-se a atribuições e o poder sancionador do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM);

18.6. A exigência prevista na Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3445/2008 de licenciamento ambiental e adequação do projeto ao zoneamento;

18.7. Articulação institucional, nos três níveis de governo, e de suas respectivas políticas públicas e da estruturação do programa Territórios da Cidadania; e

18.8. As tentativas da CCZEE de aprimorar o acompanhamento dos ZEEs estaduais.

19. Com o propósito de disseminar os resultados dos exames realizados e dar cumprimento às recomendações e determinações incluídas na deliberação que o Tribunal vier a adotar, acrescento proposta para encaminhar cópia do relatório, voto e acórdão à CCZEE e seus representantes, ao MMA, ao MPOG, à Casa Civil e à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Congresso Nacional e aos respectivos órgãos ambientais e/ou de planejamento responsáveis pela coordenação dos ZEEs estaduais, e que fizeram parte do escopo da auditoria.

20. Em face da relevância e conteúdo do trabalho, autorizo desde logo a publicação do sumário executivo da presente auditoria e parabenizo as equipes de planejamento, execução e coordenação dos exames por mais uma excelente fiscalização de natureza operacional, que certamente contribuirá na melhoria do desempenho da Administração Pública, e agradeço a participação de todos os especialistas e agentes públicos federais e estaduais que muito contribuíram para a realização dos exames.

21. Por fim, com base no art. 243 do RI/TCU, ressalto a importância e necessidade de se proceder ao monitoramento da implementação das recomendações e determinações exaradas no acórdão.

Pelo exposto, acolho com as ressalvas já consignadas, a essência das conclusões e proposições da equipe de auditoria e das unidades técnicas participantes, e VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2468/2009 – TCU – Plenário

1. Processo TC nº 024.500/2008-9
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Órgãos/Entidades: Coordenação da Comissão de Zoneamento Territorial do Território Nacional/Ministério do Meio Ambiente; Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da

Defesa, Comando do Exército; Ministério do Meio Ambiente, Ibama; Ministério do Desenvolvimento Agrário, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Ciência e Tecnologia, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais; Ministério dos Transportes; Ministério da Fazenda, Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil S.A, Banco da Amazônia S.A, Caixa Econômica Federal; Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: Seprog e Secex MT, RR, PA, MG, RO e AC

8. Advogados constituídos nos autos: (não há)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria de Natureza Operacional realizada sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE Federal e dos estados pertencentes à Amazônia Legal, a fim de avaliar a eficácia da utilização do ZEE como instrumento nacional de planejamento estratégico e desenvolvimento territorial articulado da Região.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Recomendar à Casa Civil que apresente ao Congresso Nacional, em conjunto com o MMA e o MPOG, projeto de lei de regulamentação do Zoneamento Ecológico-Econômico Federal, e das condições para o reconhecimento dos ZEEs dos demais entes federativos, incluindo dispositivos que:

9.1.1. re-equilibre o papel do ZEE enquanto instrumento de planejamento estatal, observando o art. 174 da CF/88, sem prejuízo do seu relevante papel na Política Nacional do Meio Ambiente, conferindo ao MPOG, a exemplo da experiência dos estados, estrutura para exercer o papel diferenciado na condução desse processo, reconhecendo que é natural ao MPOG o papel de planejamento e de articulação de políticas federais,

9.1.1.1. para efeitos do subitem 9.1.1 considerar o suporte ou coordenação técnica do MMA, a fim de preservar o trabalho dos atuais agentes à frente da coordenação no MMA, uma vez que é notório o conhecimento, o compromisso com a competência e o seu esforço na coordenação do ZEE,

9.1.2. discipline a disposição do prognóstico dos ZEEs dos entes federativos, sem prejuízo da readequação dos produtos dos ZEEs já realizados nos estados, como condição de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, de forma que os prognósticos sejam estruturados com os seguintes atributos para cada zona, definindo na norma o significado e a quem se destina cada atributo, conjugada com a regra de transição constante do subitem 9.1.2.1 deste acórdão:

Indicações: atividades econômicas a serem fomentadas pelo estado, cujo processo de licenciamento ambiental poderá ser simplificado, ou, ainda, recomendação para zona de proteção com as atividades pertinentes. A indicação, por si, não vincula o particular, mas vincula o estado e, portanto, a formulação de diretrizes para políticas públicas.

Critérios de licenciamento ambiental criados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, instituídas a partir do ZEE.

Critérios de licenciamento ambiental já existentes e espacializados no ZEE: Condicionantes que o empreendimento, indicado ou não, deve observar no projeto de condução das atividades, sejam restrições ou medidas de mitigação e compensação, oriundas de dispositivo em norma específica.

Diretrizes: Premissas para formulação de políticas públicas (vincula o Estado, inclusive como critério para planejamento e execução orçamentária de ações espacializáveis) de incentivo às indicações e apropriadas para adequar a situação do diagnóstico ao cenário desejado, como linhas de fomento bancário a regularização e à produção, incentivos a proteção ambiental, estabelecimento de infra-estrutura apropriada, assistência técnica e extensão rural voltada às atividades indicadas e ainda políticas de realocação de atividades conduzidas em área inadequada, nos termos do art. 3º, parágrafo único, do Decreto nº 4.297/2002, atentando, nesses casos, para as hipóteses em que haverá a obrigação de o Estado indenizar o particular.

9.1.2.1. para efeitos de adoção da recomendação subitem 9.1.2, que o projeto de lei para regulamentação do ZEE preveja, como regra de transição para readequação dos produtos estaduais ao modelo supra, como condição de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, que a legislação estadual que sustenta o respectivo ZEE possua capítulo interpretativo dos atributos do prognóstico, esclarecendo a quem vincula e a que se destina cada um desses atributos.

9.1.3. estabeleça regras de interpretação das indicações, diretrizes e dos critérios de licenciamento ambiental.

9.1.4. discipline sua revisão por matéria de prognóstico, ou seja, indicações, diretrizes e condições para licenciamento, sugerindo a instituição nessa lei de um Conselho de Políticas Públicas, com representações do Poder Executivo e da sociedade, com prerrogativas para propor ao Legislativo alteração das matérias pertinentes a indicação de atividades econômicas e diretrizes para formulação de políticas públicas e, ainda, que a proposta ao Legislativo de revisão das condições para licenciamento ensejadas pelo ZEE e indicações de áreas para proteção seja de competência dos Conselhos de Meio-Ambiente dos entes federativos, aplicável em seus respectivos zoneamentos;

9.1.4.1 em conjugação com a recomendação supra, discipline um período máximo de ciclos de revisão, de acordo com as matérias que compõem o ZEE, sem prejuízo de permitir a revisão, a qualquer tempo, pelos conselhos mencionados.

9.1.5. autorize, expressamente, e também condicione e discipline a atuação direta dos demais entes federativos em áreas institucionais da União, inclusive por meio de convênio, para efeitos de conduzir o processo de ZEE nessas áreas, caso a União não faça diretamente, observando a necessidade permanente dessa atuação para efeitos de revisão e aproximação do ZEE.

9.1.6. discipline a forma de acompanhamento pela CCZEE da elaboração e revisão dos ZEEs dos demais entes federativos, para efeito de seu reconhecimento no ZEE do Território Nacional, de forma que esses entes submetam seus zoneamentos por etapas do processo, sugerindo ilustrativamente:

1. Validação do diagnóstico pelo Consórcio ZEE Brasil, a fim de homologar os estudos realizados para inserção no INDE;

2. Validação dos cenários alternativos pela CCZEE;

3. Validação do prognóstico pela CCZEE;

4. Apreciação do produto pronto, consolidado com as manifestações em audiência pública, e do respectivo projeto de lei para submissão à Assembléia Estadual.

9.2. Recomendar à Coordenação da Comissão de Zoneamento Territorial do Território Nacional – CCZEE, que:

9.2.1. realize teste piloto no prognóstico do ZEE/MT em conjunto com a Coordenação do Estado de Mato Grosso para a adoção dessa recomendação, a fim de instituir uma configuração referencial para processo de uniformização entre os produtos dos ZEEs;

9.2.2. viabilize a instituição de comissão formada por representantes das coordenações estaduais de zoneamento para harmonização dos ZEEs de áreas com influência de estados diversos;

9.2.3. a fim de viabilizar o cumprimento das determinações 9.5.1, 9.5.2 e 9.5.3 estabeleça cronograma junto ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) quanto às Unidades de Conservação e junto à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) quanto às Terras Indígenas para que essas áreas sejam incluídas no planejamento territorial, permitindo que tanto a União quanto os estados e municípios possam formular políticas para atender as necessidades dessas áreas, desde que consistentes com as políticas estabelecidas no ZEE, viabilizando a inserção de dados secundários sobre a situação dessas unidades por órgãos de atenção básica, fomento, segurança e pesquisa, como o Estudo Geológico Básico da CPRM, considerando a operacionalização da Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE, o que possibilita sua inclusão no produto do ZEE;

9.2.4. a fim de viabilizar o cumprimento da determinação 9.5.3, recomenda-se consulta as comunidades indígenas que ocupem terras cuja área é integralmente circunscrita a uma zona de intervenção para que a área assuma ou não o prognóstico da respectiva zona.

9.3. Recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), considerando os objetivos delineados no Programa nº 0512 (Zoneamento Ecológico-Econômico), incluído no PPA 2008/2011, que faça constar nos próximos projetos de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) dispositivo disciplinando a integração dos resultados do ZEE no ciclo planejamento/orçamento.

9.4. Recomendar ao Congresso Nacional que inclua no projeto de lei complementar prevista no art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição, dispositivo disciplinando a integração dos resultados do ZEE no ciclo de planejamento e orçamento.

9.5. Determinar à Coordenação da Comissão de Zoneamento Territorial do Território Nacional – CCZEE, que:

9.5.1. envide esforços para incluir no ZEE do Território Nacional as Unidades de Conservação classificadas na categoria Área de Proteção Ambiental (APA), ante a ausência de destinação específica de uso do solo das APAs pela Lei do SNUC, 9985/2000 e art. 13º, VII, Decreto 4297/2002;

9.5.2. se abstenha de reconhecer ZEE de ente federativo que não atenda o art. 13, VII, do Decreto 4297/2002.

9.5.3. para cumprimento do Tratado OIT 169 (Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004) e do art. 13º, VII, Decreto 4297/2002, envide esforços para que o diagnóstico das zonas de intervenção que circunscrevam porções ou a totalidade de Terras Indígenas não discrimine essas áreas, de forma que a fase de estudos amostrais que venha a ensejar coleta em campo nas TIs seja feita independente de consulta às comunidades, uma vez que usufruto dos índios não impede a atuação estatal nessas terras (Decisão Tribunal Pleno STF, 19/03/2009), e que a definição de políticas públicas para prognóstico dependa da manifestação das comunidades afetadas nos termos da Convenção 169 – OIT c/c jurisprudência do TCU (Ac. 560/2007, TCU), uma vez que terra indígena não é destinação de uso do solo, mas forma especial de posse (indígenas) e propriedade (União) e que, quanto a indicações de atividades, as mesmas são vinculantes apenas para o setor público (CF, art. 174).”

9.6. Autorizar a publicação do sumário-executivo da auditoria tratada nesta deliberação, observadas as diretrizes dispostas na Portaria TCU nº 172/2008.

9.7. Encaminhar cópia da íntegra desta deliberação (relatório, voto e acórdão) à (ao):

9.7.1. Coordenação da Comissão de Zoneamento Territorial do Território Nacional – CCZEE, parar ciência e divulgação a todos os seus representantes;

9.7.2. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG;

9.7.3. Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República – SE/CC/PR;

9.7.4. Ministério do Meio Ambiente – MMA;

9.7.5. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR;

9.7.6. Câmara dos Deputados, a título de subsídio à apreciação do Projeto de Lei nº 2048/2007, de autoria do Deputado Federal Marcelo Ortiz, que dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico;

9.7.7. Ao Congresso Nacional;

9.7.8. Secretaria Estadual de Informações Ambientais do Acre, Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação do Mato Grosso, Secretaria de Projetos Estratégicos do Estado do Pará, Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais, Secretaria de Estado de Planejamento do Estado de Roraima e Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral de Rondônia.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2468-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 009.484/2005-4
Apensos: TCs 012.555/2006-8 e 012.556/2006-5
Natureza: Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial
Recorrente: Dijalma da Silva (CPF 097.537.375-72)
Entidade: Município de São Felix/BA
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO. NÃO-PROVIMENTO. CIÊNCIA AO INTERESSADO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Dijalma da Silva, ex-Prefeito de São Felix/BA contra os termos do Acórdão 465/2006 – 1ª Câmara (fls. 1/99, anexo 1).

2. Examinados os requisitos de admissibilidade pela Secretaria de Recursos – Serur, conheci do presente recurso, negando, entretanto, o pedido de atribuição de efeito suspensivo, de acordo com o disposto no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/92 (fls. 103 e 105, anexo 1).

3. Inicialmente, foi instaurada Tomada de Contas Especial pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em desfavor do ex-Prefeito, em decorrência de omissão no dever de prestar contas do recursos repassados ao Município, no exercício de 2000, relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no valor histórico de R$ 58.380,00.

4. Regularmente citado por este Tribunal para recolher a quantia devida ou apresentar alegações de defesa, na forma da legislação em vigor, o responsável deixou transcorrer **in albis** o prazo fixado no ofício citatório. Assim, de acordo com o disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92, o ex-Prefeito foi considerado revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

5. Diante dos fatos narrados, por meio do acórdão guerreado, este TCU julgou irregulares as contas do Sr. Dijalma da Silva, condenando-o ao pagamento da quantia devida e de multa.

6. Inconformado com esse *decisum*, o responsável interpôs o presente Recurso de Revisão em que requer a reforma do acórdão combatido para que suas contas sejam julgadas regulares.

7. Alega, em síntese, que a documentação por ele trazida aos autos, nesta oportunidade, comprova o cumprimento do objeto pactuado. Informa que foi Prefeito Municipal de São Felix/BA entre 1998 e 2000, após a morte do titular originário do mandato. Argumenta, por fim, que após o término de sua gestão, "ficou obliterado do seu direito de acesso aos arquivos públicos municipais, em que pese ter sido disponibilizado a integralidade de todo o acervo documental referente à execução dos recursos objeto do presente procedimento".

8. O Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE repassou ao Município o valor total de R$ 58.380,00, por meio das ordens bancárias de fls. 40, v. principal, expedidas no período de 24/2/2000 a 17/11/2000 (v. principal, fls. 49), por conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

9. Eis os documentos apresentados pelo ex-Prefeito a título de prestação de contas:

a) demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira do PNAE, sem que constem o nome e assinaturas do presidente do Conselho de Administração Escolar – CAE e do prefeito, à época (fls. 20/21- verso);

b) notas fiscais e recibos (fls. 23/66);

c) extratos da conta bancária específica (fls. 68/99).

10. Para melhor elucidar os fatos, a Unidade Técnica sistematizou essas informações na tabela abaixo.

FORNECEDOR	Nº DA NOTA FISCAL, DATA DE EXPEDIÇÃO (FLS.)	VALOR (Em R$)	RECIBO (FLS.)	PAGAMENTO (Nº DO CHEQUE, DATA DA COMPENSAÇÃO) (FLS.)	OBS.
PAPIROS COM., IMP. E EXPORTAÇÃO LTDA.	0085, 12/5/2000 (24)	4.400,00	23 e 58	000004, 12/5/2000 (75)	1
C & A COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.	0001, 24/11/2000 (25)	5.840,00	26	000015, 24/11/2000 (69)	1
KATENDÊ COMERCIAL LTDA.	0038, 13/11/2000 (27)	1.950,00	28	000014, 13/11/2000 (69)	1
PADARIA BRASIL	0082, 31/10/2000 (29)	***-750,00***	?	?	2
PADARIA BRASIL	0083, 31/10/2000 (29)	1.379,10	?	000013, 31/10/2000 (70)	3
PADARIA BRASIL	0077, 27/09/2000 (31)	1.698,35	32	000011, 27/09/2000 (71)	1
KATENDÊ COMERCIAL LTDA.	0043, 27/10/2000 (30)	2.500,00	?	000012, 27/10/2000 (70)	3
SUPERMERCADO ISAMAR LTDA.	027740, 20/07/2000 (33)	1.402,40	37	000010, 27/09/2000 (71)	4
SUPERMERCADO ISAMAR LTDA.	027741, 20/07/2000 (34)	2.430,88			
SUPERMERCADO ISAMAR LTDA.	027742, 20/07/2000 (35)	137,93			
SUPERMERCADO ISAMAR LTDA.	027743, 20/07/2000 (36)	28,80			
KATENDÊ COMERCIAL LTDA.	0042, 04/08/2000 (38)	5.800,00	39	000009, 04/08/2000 (72)	5
C & A COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.	0048, 14/07/2000 (40)	5.870,00	41	000008, 14/07/2000 (73)	1
PAPIROS COM., IMP. E EXPORTAÇÃO LTDA.	0086, 30/06/2000 (45)	6.200,00	46	000007, 30/06/2000 (74)	1
PAPIROS COM., IMP. E EXPORTAÇÃO LTDA.	0090, 09/06/2000 (47)	3.500,00	48	000006, 09/06/2000 (74)	1
PAPIROS COM., IMP. E EXPORTAÇÃO LTDA.	0088, 16/06/2000 (49)	2.000,00	50	000005, 16/06/2000 (74)	1
PADARIA BRASIL	0062, 09/05/2000 (51)	1.846,75	52	000003, 09/05/2000 (75)	6
PADARIA BRASIL	0060, 22/03/2000 (53)	26,00	54		
PADARIA BRASIL	0057, 18/02/2000 (55)	127,25	56		
MAKRO ATACADISTA S. A.	[...], 04/04/2000 (59)	687,81	60	000002, 05/04/2000 (76)	7
MAKRO ATACADISTA S. A.	[...], 04/04/2000 (61)	1.416,53	62	000001, 05/04/2000 (76)	8
KATENDÊ COMERCIAL LTDA.	0023, 03/04/2000 (63)	3.000,00	64	979219, 03/04/2000 (76)	1
KATENDÊ COMERCIAL LTDA.	0004, 02/03/2000 (65)	5.830,00	66	979218, 03/03/2000 (77)	9
Não Informado	?	?	?	979220, 20/04/2000 (76)	10

FORNECEDOR	Nº DA NOTA FISCAL, DATA DE EXPEDIÇÃO (FLS.)	VALOR (Em R$)	RECIBO (FLS.)	PAGAMENTO (Nº DO CHEQUE, DATA DA COMPENSAÇÃO) (FLS.)	OBS.
Soma		**R$ 57.321,80**			11

Observações:

1. Trata-se de desconto do cheque diretamente no caixa, sem submissão ao regular procedimento de compensação bancária, o que reforça a inexistência de nexo entre os recursos repassados e a execução da despesa;

2. Não há recibo nos autos, tampouco indicação do pagamento nos extratos bancários, devendo essa despesa no valor de R$ 750,00 ser glosada;

3. Não há recibo nos autos.

10. Após a análise dos documentos, a Serur relacionou as seguintes irregularidades:

a) duplicidade de documentos (cf. Nota Fiscal nº 0048, reproduzida às fls. 40, 42 e 43; e o correspondente Recibo, autuado às fls. 41 e 44; bem como o mesmo Recibo, no valor de R$ 4.400,00, juntados em seu original e cópia às fls. 23 e 58) e inconsistência de valores;

b) as despesas de, supostamente comprovadas, tem valor inferior à quantia repassada de R$ 58.380,00. O valor de R$ 57.321,80 decorre de ajuste na Relação de Despesas apresentada pelo recorrente às fls. 14, anexo 1, em vista das seguintes alterações: i) correção do valor equivocadamente considerado de R$ 1.580,00, referente à Nota Fiscal 0001, para R$ 5.840,00 (fls. 25, anexo 1); ii) glosa do valor de R$ 750,00 (fls. 29, anexo 1), uma vez que não há recibo nos autos, tampouco indicação do pagamento nos extratos bancários;

c) a maioria dos cheques foram sacados diretamente no caixa, sem submissão ao regular procedimento de compensação bancária, o que reforça a inexistência de nexo entre os recursos repassados e a execução da despesa, conforme pacífica jurisprudência desta Corte (AC-0181-08/01-1, AC-1839-29/03-1 e AC-4097-40/08-1);

d) há despesa indicada nos autos sem indicação do respectivo pagamento nos extratos bancários; para outras, não consta o regular procedimento de pagamento, tampouco a juntada de recibo;

e) não há indicação nas notas fiscais de que os recursos alocados ao seu pagamento originaram-se do convênio em apreço;

f) ocorrência de saque na conta corrente específica do convênio sem indicação da despesa realizada;

g) não há indicação de que as despesas supostamente realizadas com os recursos federais repassados tenham se submetido a prévio procedimento licitatório;

h) o parecer do Conselho de Administração Escolar que, em tese, aprovou a prestação de contas não está assinado (fls. 21, anexo 1).

10. Em vista de não ter recorrente elidido as irregularidades apontadas, propõe a Serur, em pareceres uniformes:

a) conhecer do recurso de revisão interposto pelo Sr. Dijalma da Silva contra o Acórdão 465/2006 - 1ª CÂMARA, nos termos do art. 33, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em seus exatos termos o acórdão recorrido;

b) dar ciência da deliberação ao recorrente.

É o Relatório.

VOTO

Examina-se, nesta oportunidade, Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Dijalma da Silva, ex-Prefeito de São Felix/BA, contra os termos do Acórdão 465/2006 – 1ª Câmara, o qual merece ser conhecido, com fundamento no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/92.

2. Considerado revel para todos os efeitos, tendo em vista não ter comparecido aos autos para apresentar alegações de defesa nem ter recolhido aos cofres do Tesouro Nacional o valor pelo qual foi regularmente citado, o TCU julgou as contas do ex-Prefeito irregulares, condenando-o ao pagamento de débito e multa em decorrência da omissão no dever de prestar contas.

3. Irresignado com o aludido *decisum*, o recorrente apresentou vários documentos a título de prestação de contas dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no exercício de 2000, relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, requerendo a reforma do acórdão guerreado no sentido de julgar suas contas regulares.

4. Ao longo do ano de 2000, entre 24/2 e 17/11, foram repassadas pelo FNDE à conta específica do PNAE, Município de São Felix/BA (Banco do Brasil – Agência 40-X, Conta 5.630-8), 10 parcelas de R$ 5.838,00 que totalizaram R$ 58.380,00.

5. A fim de demonstrar a aplicação destes valores, o ex-Prefeito encaminhou os seguintes documentos acostados aos autos no anexo 1:

a) Relação das Despesas – Notas Fiscais e Recibos – no valor de R$ 54.561,80 (fls. 14);

b) Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira do PNAE (fls. 20/21, frente e verso;

c) Notas Fiscais e Recibos (fls. 23/66);

d) Extrato Bancário (fls. 68103).

6. Trata-se, porém, de conjunto de documentos que não configura uma prestação de contas, tendo em vista carecer de elementos que comprovem que os recursos do PNAE foram efetivamente aplicados

no seu objeto. Como já se pronunciou este Tribunal em diversas assentadas, a prestação de contas não tem caráter meramente formal e deve estar composta de documentação idônea e específica para esta finalidade, não se tratando de simples coletânea de documentos sem ou com reduzido valor probatório.

6.1. Embora todas as notas fiscais sejam relativas à aquisição de alimentos, o Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira do PNAE e o parecer do Conselho de Alimentação Escolar do Município – CAE que se manifesta pela aprovação da prestação de contas não trazem identificação nem assinaturas do Presidente do CAE e do Prefeito Municipal à época. Assim, não é documento hábil demonstrar que o Programa foi realmente executado.

6.2. As notas fiscais, além de não estarem identificadas como pertencentes ao Programa, não possuem o atesto de recebimento dos produtos pelo destinatário. A identificação das notas é essencial para que não sejam usadas mais de uma vez na comprovação de despesas e o atesto confirma a entrega dos produtos.

6.3. Relativamente aos R$ 58.380,00 repassados pelo FNDE, os cheques correspondentes a R$ 56.267,45 foram sacados diretamente no caixa, sem que fossem apresentadas as cópias correspondentes, o que dificulta o estabelecimento de nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas realizadas. Somente os cheques nos 000001 e 000002, no valor total de R$ 2.104,61, foram compensados, restando um saldo de R$ 7,94 na conta-corrente específica.

6.4. Também não há indicação nos autos que tais compras tenham sido precedidas de licitação para compras superiores a R$ 8.000,00, de acordo com o estabelecido na Lei 9.648/1998 que alterou dispositivos da Lei 8.666/93, o que se aplicaria no caso em exame.

7. Vale ressaltar que não foi apresentada relação de pagamentos com identificação da empresa, número do cheque e data do pagamento, mas simplesmente uma relação das despesas, incluindo notas fiscais e recibos, e o extrato bancário da conta específica do PNAE onde se pode verificar diversas inconsistências.

7.1. No que tange ao cheque 979220, no valor de R$ 120,00, sacado diretamente no caixa, não há despesa correspondente.

7.2. Compras efetuadas na empresa Papiros – Alimentos, Comércio, Importação e Exportação Ltda.:

Evento	**Nº NF**	**Data**	**Valor (R$)**	**Data do Recibo**	**Valor (R$)**	**Nº Cheque**	**Valor (R$)**	**Data do Saque**
1	0085	12/05/00	4.400,00	12/05/00	4.400,00	000004	4.400,00	12/05/00
2	0090	09/06/00	3.500,00	09/06/00	3.500,00	000006	3.500,00	16/06/00
3	0088	16/06/00	2.000,00	16/06/00	2.000,00	000005	2.000,00	19/06/00
4	0086	30/06/00	6.200,00	30/06/00	6.200,00	000007	6.200,00	30/06/00
Total							16.100,00	

7.2.1. Compras efetuadas na empresa Katendê Comercial Ltda.:

Evento	Nº NF	Data	Valor (R$)	Data do Recibo	Valor (R$)	Nº Cheque	Valor (R$)	Data do Saque
5	0004	02/03/00	5.830,00	03/03/00	5.830,00	979218	5.830,00	03/03/00
6	0023	03/04/00	3.000,00	03/04/00	3.000,00	979219	3.000,00	03/04/00
7	0042	04/08/00	5.800,00	04/08/00	5.800,00	000009	5.800,00	04/08/00
8	0043	27/10/00	2.500,00	-	-	000012	2.500,00	27/10/00
9	0038	13/11/00	1.950,00	13/11/00	1.950,00	000014	1.950,00	13/11/00
Total							19.080,00	

7.2.2. As empresas Papiros e Katendê estão localizadas em Salvador/BA, a 147 km de distância de São Felix, segundo informações constantes no sítio http://www.emsampa.com.br/xspxba.htm.

7.2.3. As compras feitas nas empresas Papiros e Katendê, examinadas em conjunto, demonstram que a ordem sequencial das notas fiscais de um mesmo talonário não obedece necessariamente à ordem cronológica dos eventos e que os cheques foram sacados diretamente no caixa.

7.2.4. No caso da Papiros, verifica-se que a ordem sequencial das notas fiscais e dos cheques não obedecem à ordem cronológica dos eventos. Além disso, a numeração dos documentos fiscais demonstra que no período de 12/5 a 30/6/2000 a empresa teve no máximo três clientes.

7.2.5. Quanto à Katendê, resta evidenciado, pela numeração das notas fiscais, que no período de 4/8 a 27/10/2000 a empresa teve apenas um cliente, a Prefeitura Municipal de São Felix. Oberva-se também que para o o evento 7 não há registro do número do cheque no recibo e que para o evento 8 não há recibo. O que existe tão-somente são valores correspondentes sacados nos mesmos dias da realização das transações comercias.

7.2.6. Tais eventos examinados simultaneamente revelam indícios de arranjos entre as empresas e a Prefeitura com a finalidade de desviar recursos, sobretudo porque não há comprovação de que os produtos tenham sido entregues ao Município e de que o PNAE tenha sido, de fato, executado. Ademais, não se mostra convincente que empresas do ramo de alimentos tenham tão poucos clientes e operem sistema rudimentar de contabilidade à margem da compensação bancária, sobretudo quando situadas em município distante do domicílio do comprador.

7.3. Ressalto que, embora não se prestem a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do Programa ora em tela pelas razões já expendidas, as transações comerciais efetuadas entre a Prefeitura e a empresa MAKRO, localizada em Salvador/BA, obedecem a parâmetros de normalidade, em razão de os cheques terem sido compensados como sói acontecer em empresas bem estruturadas de comércio varejista de alimentos e de outros produtos.

Evento	Nº NF	Data	Valor (R$)	Data do Recibo	Valor (R$)	Nº Cheque	Valor (R$)	Data da Compensação
10	ilegível	04/04/00	1.416,80	04/04/00	1.416,80	000001	1.416,80	05/04/2000
11	ilegível	04/04/00	687,81	04/04/00	687,81	000002	687,81	05/04/2000
Total							2.104,61	

7.4. Compras efetuadas na empresa C& A Comércio e Serviços Ltda., localiza em Maragogipe, cidade vizinha à São Felix:

Evento	Nº NF	Data	Valor (R$)	Data do Recibo	Valor (R$)	Nº Cheque	Valor (R$)	Data do Saque
12	0048	19/07/00	5.870,00	14/07/00	5.870,00	000008	5.870,00	14/07/00
13	0001	24/11/00	5.840,00	24/11/00	5.840,00	000015	5.840,00	24/11/00
Total							11.710,00	

7.4.1. Como se pode verificar, tais valores também foram sacados diretamente no caixa e ademais o recibo foi emitido pela Prefeitura, em 14/7/2000, em data anterior à emissão da Nota Fiscal 0048, data essa em que o cheque 000008 foi sacado.

7.5. Compras efetuadas na Padaria Brasil, localizada em São Felix:

Evento	Nº NF	Data	Valor (R$)	Data do Recibo	Valor (R$)	Nº Cheque	Valor (R$)	Data do Saque
14	0057	18/02/00	127,25	09/05/00	127,25	000003	2.000,00	09/05/00
15	0060	22/03/00	26,00	09/05/00	26,00			
16	0062	09/05/00	1.846,75	09/05/00	1.846,75			
17	0077	27/09/00	1.698,35	27/09/00	1.698,35	000011	1.698,35	27/09/00
18	0082	31/10/00	750,00	-	-	-	-	-
19	0083	31/10/00	1.379,10	-	-	000013	1.379,10	31/10/00
Total							5.077,45	

7.5.1. Preliminarmente, impende destacar que entre fevereiro e outubro de 2000 foram emitidas seis notas fiscais do mesmo talonário, com numeração descontínua de 57 a 83, o que denotaria a existência de poucos clientes, situação curiosa em se tratando de padaria.

7.5.2. Para a despesa relativa ao evento 18 não há recibo nem saque com cheque de valor correspondente. Já para despesa referente ao item 19 não há recibo, porém, registra-se saque com cheque do mesmo valor.

7.5.2. Do exame das notas fiscais acostadas aos autos às fls. 51/56, anexo 1, eventos 14/16, depreende-se que tais documentos foram emitidos em datas diversas e juntadas para justificar o saque de R$ 2.000,00, em 9/5/2000. Reforça este entendimento o fato de que as Notas Fiscais 0057 e 0060 referem-se à aquisição de pães e outros gêneros alimentícios destinados à lanche oferecido durante reunião e curso de professores, o que não se coaduna com objeto do PNAE que é a oferta de merenda escolar aos alunos da rede pública de ensino (fls. 20, anexo 1).

7.6. Por último, resta demonstrado na tabela abaixo que o valor sacado da conta específica do PNAE, R$ 4.180,00, por meio do cheque 000010 indicado no recibo, do que a soma das notas fiscais emitidas pelo Supermercado Isamar Ltda., localizado em São Felix, no valor de R$ 4.001,00:

Evento	Nº NF	Data	Valor (R$)	Data do Recibo	Valor (R$)	Nº Cheque	Valor (R$)	Data do Saque
20	027740	20/07/00	1.402,40	27/09/00	4.001,00	000010	4.180,00	27/09/00
	027741	20/07/00	2.430,88					
	027742	20/07/00	137,93					
	027743	20/07/00	28,80					

Total			4001,01					

8. Após minudente análise dos documentos apresentados pelo recorrente, entendo tratar-se de prestação de contas montada, portanto, inábil a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo FNDE ao Município para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Em face do exposto, acolho as conclusões da Unidade Técnica e Voto por que este Tribunal adote o Acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2469/2009 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 009.484/2005-4
1.1. Apensos: TCs 012.555/2006-8 e 012.556/2006-5
2. Grupo I, Classe de Assunto I – Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial
3. Recorrente: Dijalma da Silva (CPF 097.537.375-72)
4. Entidade: Município de São Felix/BA
5. Relator: **Ministro Raimundo Carreiro**
5.1. Relator da decisão recorrida**: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti**
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
7. Unidades Técnicas: Secex/BA e Serur
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial interposto contra os termos do Acórdão 465/2006 – 1ª Câmara,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer do presente Recurso de Revisão, nos termos do art. 35, inciso III, da Lei 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se os exatos termos do Acórdão recorrido;
9.2. dar ciência desta decisão ao recorrente;
9.3. arquivar o processo.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2469-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
Processo: **TC 008.310/2004-2** (c/ 5 volumes e 3 anexos)
Natureza: Agravo (em Tomada de Contas Especial)
Entidade: Prefeitura Municipal de Saquarema-RJ
Responsáveis: Dalton Borges de Mendonça (CPF: 501.278.297-68); e Saqua Terraplanagem e Construção Ltda. (CNPJ: 02.606.781/0001-98)
Advogados constituídos nos autos: Manoel Messias Peixinho (OAB/RJ 74.759), Carlos Alberto Cacau de Brito (OAB/RJ 73.812); Paulo Roberto Pires Ferreira (OAB/RJ 77.237); Adriano Barcelos Romeiro (OAB/RJ 97.403); Maria de Lourdes Ziegler de Sampaio Vianna (OAB/RJ 24.243), Vivian Cristina Pereira Lima (OAB/RJ 144.806), Marcelo Caldas Correa (OAB/RJ 149.574), Andrea Pires Jardim (OAB/RJ 110.916) e Antonio Francisco Alves Neto (OAB/RJ 059.751)

Sumário: AGRAVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PEDIDO DE SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DE AÇÃO JUDICIAL COM O MESMO OBJETO DA TCE. DENEGADO PELO RELATOR, EM FACE DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. MATÉRIA QUE TRANSITOU EM JULGADO NO TRIBUNAL. INEXISTENTE O RISCO DE DUPLA OBRIGAÇÃO AO PAGAMENTO DO MESMO DÉBITO. INDEPENDÊNCIA DAS DEMAIS SANÇÕES ORIUNDAS DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DA TCE. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS E À PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DETERMINAÇÃO À UNIDADE TÉCNICA PARA QUE ADOTE AS PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS À CONSTITUIÇÃO DOS PROCESSOS DE COBRANÇA EXECUTIVA.

1. Não incide efeito suspensivo em recurso de agravo contra despacho que denega pedido de sobrestamento.

2. A existência de ação judicial com o mesmo objeto de tomada de contas especial não justifica o sobrestamento do processo no âmbito do Tribunal de Contas da União, pois, além de serem instâncias independentes, a eventual quitação da dívida elide o débito em ambos os processos.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de agravo interposto pelo Sr. Dalton Borges de Mendonça, contra despacho deste Relator, às fls. 1099/100 (v. 5), em que deneguei pedido de sobrestamento do processo formulado pelo ora agravante.

2. Para melhor compreensão dos fatos, apresento, a seguir, o breve histórico processual.

3. Os presentes autos versam sobre tomada de contas especial, em que, mediante o Acórdão 1.014/2008 - 2ª Câmara, de 22/4/2008, o Tribunal julgou irregulares as contas do Sr. Dalton Borges de Mendonça, condenando-o em débito, solidariamente com a empresa Saqua Terraplenagem e Construção Ltda., além de cominar-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 (fl. 1.020, v. 5).

4. Contra o acórdão condenatório foi interposto recurso de reconsideração, apreciado mediante o Acórdão 5752/2008 - 2ª Câmara, de 3/12/2008, negando-se provimento ao feito e autorizando-se o parcelamento da dívida em 24 vezes.

5. A notificação deste último acórdão ocorreu em 5/1/2009 (fl. 1043, v. 5). Em 21/1/2009 – dia do vencimento da primeira parcela –, o responsável solicitou prorrogação por mais 30 dias para o cumprimento da obrigação (fl. 1050, v. 5). O requerimento foi deferido mediante o Acórdão 797/2009 – 2ª Câmara, proferido em 17/3/2009 (fl. 1054, v. 5). Nos termos do art. 183, parágrafo único do Regimento Interno deste Tribunal, a prorrogação concedida venceu em 20/2/2009.

6. Não obstante o trânsito em julgado do acórdão condenatório e o vencimento antecipado da dívida, a teor do art. 217, §2º, do Regimento Interno do Tribunal, o responsável protocolizou, em 1/4/2009 (fls. 1055/57, v. 5), o pedido de sobrestamento do processo, alegando o curso de ação judicial de improbidade administrativa com o mesmo objeto da presente tomada de contas especial. No entender do requerente, o sobrestamento requerido impediria a "dupla condenação" de sua pessoa (fl. 1057, v. 3).

5. Basicamente, a razão adotada por este Relator, ao indeferir o pleito foi a independência das instâncias, fato que elimina a possibilidade de litispendência entre a mencionada ação judicial e a presente tomada de contas especial. Conforme registrei no despacho agravado, a competência deste Tribunal para processar e julgar responsáveis por dinheiros públicos repassados pela União a municípios, mediante transferência voluntária, como é o caso, está fixada nos arts. 71, incisos II e VI, da Constituição Federal, bem como nos arts. 1º, inciso I, e 5º, da Lei 8.443/92.

6. No mesmo despacho, ordenei a instauração dos processos de cobrança executiva, bem como a remessa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro de cópia integral das deliberações proferidas neste processo, a saber: Acórdãos 1.014/2008, 5.752/2008, 797/2009, todos da 2ª Câmara.

7. Irresignado, o requerente, por meio de advogados, interpôs o presente agravo, no prazo regimental, alegando, em síntese, que a Ação de Improbidade Administrativa n° 2007.51.08.001426-8, em curso na 1ª Vara Federal de São Pedro D'Aldeia, tem o mesmo objetivo de ressarcimento de recursos pretendido na tomada de contas especial. Assevera que a identidade de objetos reclama, a despeito da independência das instâncias, que o presente processo seja sobrestado até a decisão sobre o mérito da referida ação judicial, para evitar que o requerente seja "responsabilizado duas vezes pelo mesmo fato" (fl. 7, anexo 3).

8. O agravante solicita, em preliminar, que o presente agravo seja recebido com efeito suspensivo, e, no mérito, requer, basicamente, o provimento do recurso para que seja determinado o sobrestamento deste processo nos moldes requeridos.

É o Relatório

VOTO

Preliminarmente, verifico que o presente agravo atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 289 do Regimento Interno deste Tribunal, razão por que deve ser conhecido.

2. Quanto ao pleiteado efeito suspensivo, ele não se aplica no caso presente. O que se discute é a negativa ao pedido de sobrestamento, que manteve inalterado o curso do processo. No caso vertente, suspender a eficácia do despacho agravado apenas retardaria a análise do pedido, mantendo-se o processo exatamente como se encontra – em seu curso normal –, o que não atenderia ao interessado. Note-se, ademais, que o efeito suspensivo, no recurso do agravo, não tem incidência automática, devendo ser concedido conforme as peculiaridades do caso, conforme disposto no §3º do art. 289 do Regimento Interno desta Casa.

3. No mérito, registro que o agravante limita-se a reiterar, em linhas gerais, os mesmos argumentos apresentados no requerimento denegado.

4. A par das razões que apresentei no despacho reproduzido no Relatório, quanto à independência das instâncias como fator impeditivo ao sobrestamento – o que ratifico neste Voto –, aduzo que a presente tomada de contas especial já foi apreciada no mérito por este Tribunal, havendo ocorrido o trânsito em julgado do respectivo acórdão condenatório. Assim sendo, o processo já cumpriu seu objetivo principal.

5. Sob esse prisma, o único ato processual teoricamente passível de sobrestamento seria a constituição dos respectivos processos de cobrança executiva. Ocorre que a constituição desses processos é um procedimento meramente instrumental, efetuado com o objetivo de subsidiar a execução do acórdão condenatório, enquanto título executivo extrajudicial, pelo órgão responsável. Assim, não há razões para o sobrestamento do processo na fase em que se encontra.

6. Por outro lado, caso sobrevenha uma condenação judicial do responsável ao pagamento do mesmo débito apurado neste processo – gerando outro título executivo –, a quitação de um dos títulos condenatórios implicará a perda de objeto do outro. Portanto, a eventual dupla condenação não implica o dever de pagar duas vezes a mesma dívida, máxime porque isso representaria enriquecimento sem causa do erário.

7. De modo semelhante, se o recorrente vier a reduzir ou elidir o débito mediante recurso de revisão, o novo acórdão será comunicado ao ente responsável pelo ajuizamento da cobrança executiva, de modo a requerer-se a alteração ou o arquivamento da ação de cobrança judicial. É o que define o parágrafo único do art. 9º, da Resolução TCU n° 178/2005, que dispõe processos de cobrança executiva no âmbito deste Tribunal, **verbis**:

Art. 9º Após a remessa da documentação aos órgãos/entidades executores, não mais haverá intervenção do Tribunal no processo, especialmente no tocante ao recebimento extrajudicial das quantias objeto dos acórdãos condenatórios.

Parágrafo único. No caso de provimento de recurso de revisão que resulte na alteração ou extinção do montante devido, caberá ao Tribunal comunicar o resultado da deliberação ao órgão/entidade executor que tenha ajuizado a ação.

8. Ademais, é importante observar que as outras sanções decorrentes do acórdão condenatório deste Tribunal, a exemplo da multa, não são prejudicadas pelas sanções oriundas da ação de improbidade administrativa, em vista da retrocitada independência das instâncias.

9. Por todas essas razões, considero improcedente o agravo.

10. Acrescento ser oportuno enviar cópia dos presentes Relatório, Voto e Acórdão, bem como da instrução de fls. 1092A/1084 (v. 5), da Secex-RJ, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, em subsídio ao acompanhamento da Ação de Improbidade Administrativa n° 2007.51.08.001426-8, em curso na 1ª Vara Federal de São Pedro D'Aldeia-RJ.

11. Por fim, registro que os autos deverão retornar à Secex-RJ, para que adote as providências necessárias à constituição dos processos de cobrança executiva, nos termos do art. 3º da Resolução TCU n° 178/2005.

Face ao exposto, Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2470/2009 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.310/2004-2 (c/ 5 volumes e 3 anexos)
2. Grupo II, Classe de Assunto I – Agravo (em Tomada de Contas Especial)
3. Interessados: Dalton Borges de Mendonça (CPF: 501.278.297-68) e Saqua Terraplanagem e Construção Ltda. (CNPJ: 02.606.781/0001-98)
4. Órgão: Prefeitura Municipal de Saquarema-RJ
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex-RJ
8. Advogados constituídos nos autos: Manoel Messias Peixinho (OAB/RJ 74.759), Carlos Alberto Cacau de Brito (OAB/RJ 73.812); Paulo Roberto Pires Ferreira (OAB/RJ 77.237); Adriano Barcelos Romeiro (OAB/RJ 97.403); Maria de Lourdes Ziegler de Sampaio Vianna (OAB/RJ 24.243), Vivian Cristina Pereira Lima (OAB/RJ 144.806), Marcelo Caldas Correa (OAB/RJ 149.574), Andrea Pires Jardim (OAB/RJ 110.916) e Antonio Francisco Alves Neto (OAB/RJ 059.751)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de agravo interposto pelo Sr. Dalton Borges de Mendonça, contra despacho deste Relator que denegou pedido de sobrestamento deste processo de tomada de contas especial, formulado pelo ora agravante.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 289 do RI/TCU, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente recurso de agravo, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação aos interessados e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, em subsídio ao acompanhamento da Ação de Improbidade Administrativa n° 2007.51.08.001426-8, em curso na 1ª Vara Federal de São Pedro D'Aldeia-RJ;

9.3 determinar o retorno dos autos à Secex-RJ para as providências cabíveis para a instauração dos respectivos processos de cobrança executiva, nos termos do art. 3º da Resolução TCU n° 178/2005.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2470-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE II – Plenário
TC 008.557/2009-0
Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional.
Órgão: Departamento do Fundo da Marinha Mercante – MT.
Interessado: Senado Federal
Advogado(s): Não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. FUNDO DA MARINHA MERCANTE. AUDITORIA. CIENCIA AO INTERESSADO.DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste Relatório o teor do relatório de auditoria elaborado pela equipe de fiscalização da Secex/RJ (fls. 186/211) nos termos do art. 1º, § 3º da Lei 8.443/92 :

"Trata-se de relatório de auditoria determinada pelo Acórdão n°1621/2009 – TCU - Plenário (fls.163), atendendo à solicitação do Congresso Nacional, referente ao requerimento 200, de 2009, de autoria do Senador Raimundo Colombo (fls. 01/02).

2. O objetivo da auditoria foi analisar se os recursos do Fundo da Marinha Mercante estão sendo corretamente aplicados, inclusive no tocante à adequação dos objetos dos financiamentos às normas que disciplinam a matéria, abrangendo os exercícios de 2008 e 2009.

3. Em sua solicitação, o Exmo. Sr. Senador citou que o FMM foi incluído no PAC com previsão de investimentos de R$ 10,6 bilhões em projetos da indústria naval até 2010. Este valor corresponde exatamente ao investimento que foi previsto para o período 2007/2010 constante do Relatório de Gestão do Departamento do Fundo da Marinha Mercante - DEFMM relativo ao exercício 2007 (fls.160 – anexo 2).

4. Assim, com o intuito de realizar o trabalho da forma que mais se aproximasse da previsão de investimentos citada pelo requerente, o período de 2007 também foi objeto dos trabalhos.

5. Para melhor compreensão da matéria, faz-se necessário um breve resumo de como está estruturado o sistema que compreende o Fundo da Marinha Mercante.

6. A Lei n° 10.893, de 13 de julho 2004 é o normativo que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM.

7. O AFRMM, fonte básica do FMM, é uma contribuição parafiscal que incide sobre o frete, que é a remuneração do transporte aquaviário da carga de qualquer natureza descarregada em porto brasileiro. Foi instituído pelo art. 1º do Decreto-Lei nº 2.404, de 23 de dezembro de 1987, e destina-se a atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras.

8. A Lei n° 10.893/04 designou o Ministério dos Transportes, através do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM, órgão colegiado integrante de sua estrutura, também criado por aquela Lei, para administrar os recursos arrecadados através do AFRMM, constituintes do FMM.

9. O Decreto nº 5.269, de 10 de novembro de 2004 , em seu artigo 4º, determina que o CDFMM tenha a seguinte composição:

I - Secretário-Executivo do Ministério dos Transportes – Presidente do Conselho;

II - Secretário de Fomento para Ações de Transportes do Ministério dos Transportes;

III - Diretor do Departamento do Fundo da Marinha Mercante da Secretaria de Fomento para Ações de Transportes do Ministério dos Transportes;

IV - Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

V - Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

VI - Secretário de Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

VII - Subchefe do Estado-Maior da Armada da Marinha do Brasil;

VIII - um representante do Sindicato das Empresas de Navegação Fluvial no Estado do Amazonas - SINDARMA;

IX - um representante do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima - SYNDARMA;

X - um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos - CONTTMAF;

XI - um representante do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Naval - SINAVAL; e

XII - um representante da Confederação Nacional dos Metalúrgicos - CNM.

10. E o CDFMM, segundo o artigo 2º do Decreto 5.269, tem a competência para:

I - subsidiar a formulação e a implementação da política nacional de marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras;

II - elaborar e submeter à aprovação do Ministro de Estado dos Transportes a programação anual de aplicação dos recursos do FMM;

III - aprovar o orçamento do FMM;

IV - deliberar sobre a aplicação dos recursos do FMM;

V - supervisionar a arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e a partilha e destinação de seu produto;

VI - cumprir e fazer cumprir as normas gerais relativas a pedidos de financiamento e concessão de prioridade, com utilização de recursos do FMM, editadas pelo Ministro de Estado dos Transportes;

VII - deliberar sobre os projetos financiados com recursos do FMM e acompanhar a implementação;

VIII - deliberar sobre a concessão de prioridade de apoio financeiro do FMM;

IX - deliberar sobre pedidos de cancelamento de prioridade, suplementação de recursos após a contratação do financiamento, alterações do projeto ou de custos que excedam dez por cento do valor do projeto priorizado, e alteração do estaleiro contratado após a concessão de prioridade;

X - propor ao Ministro de Estado dos Transportes a realização de convênios e contratos com agentes financeiros do FMM e outros de interesse do desenvolvimento do transporte aquaviário e da indústria da construção e reparação naval brasileiras;

XI - definir critérios para a liberação dos recursos financeiros das contas vinculadas;

XII - fixar as condições necessárias para habilitação de novos agentes financeiros do FMM e acompanhar suas atividades;

XIII - assessorar o Ministro de Estado dos Transportes no conjunto de atividades relacionadas à sua competência;

XIV - exigir a efetiva prestação de contas das entidades a que se referem os §§ 1º, 2º e 3º do art. 17 da Lei nº 10.893, de 2004;

XV - acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, bem como o desempenho dos programas aprovados;

XVI - acompanhar e fiscalizar as operações realizadas pelos agentes financeiros, com recursos do FMM;

XVII - pronunciar-se sobre as contas do FMM, antes do seu encaminhamento aos órgãos de controle interno para os fins legais; e

XVIII - exercer outras atividades que lhe forem cometidas pelo Ministro de Estado dos Transportes.

11. E para que o CDFMM possa exercer suas funções, o artigo 10 desse mesmo Decreto dispõe que contará com o apoio técnico e administrativo do Departamento do Fundo da Marinha Mercante – DEFMM, órgão integrante da estrutura do Ministério dos Transportes, pertencente à Secretaria de Fomento para Ações de Transportes - SFAT.

12. Para definir em que termos se dá esse apoio do DEFMM ao CDFMM, foi editada a Portaria MT n° 90/2005, que aprovou os procedimentos e regras para a liberação de recursos financeiros do Fundo da Marinha Mercante durante a execução dos projetos aprovados. Esta Portaria regulamenta o inciso VI, artigo 2°, do decreto n° 5.269/2004, anteriormente transcrito.

13. Feito esse breve resumo do encadeamento legal das atribuições e responsabilidades dos agentes envolvidos no processo de gestão dos recursos do FMM, passaremos a análise efetiva dessa gestão.

14. O processo de concessão de financiamento com recursos do Fundo da Marinha Mercante começa com a análise pelo DEFMM do projeto apresentado pelo postulante. A Portaria MT n° 90/2005, que fixa os procedimentos e regras para a liberação de recursos financeiros do Fundo da Marinha Mercante, determina que primeiramente seja feita a conferência da documentação inicial a ser apresentada por ocasião do pedido.

15. Verificada a sua regularidade, o DEFMM encaminha uma cópia do projeto ao Agente Financeiro indicado pelo proponente, o qual deverá, no prazo de cinco dias, informá-lo quanto à existência de pendências financeiras junto ao agente financeiro. Apesar de o DEFMM encaminhar no prazo legal os projetos para os agentes financeiros, não foram encontrados nos processos analisados nenhuma informação com relação à existência ou não de pendências dos proponentes junto aos mesmos. A ausência dessa informação implica que, caso haja uma pendência financeira do proponente e a mesma não seja informada, o DEFMM começa o processo de análise do projeto, trabalho que poderá ser perdido caso haja alguma restrição do proponente.

16. Questionado sobre o assunto, o DEFMM informou que *"estas informações não são disponibilizadas por questões do sigilo bancário, conforme informação do BNDES. Entretanto, se houver inadimplemento por parte de um mutuário, não será possível obter certidão negativa e tampouco o agente financeiro firmará o contrato (fls. 174)."*

17. O que ocorre é que o DEFMM deveria receber "apenas" uma indicação dos agentes financeiros se o proponente tem ou não pendência financeira, para que seu pedido de financiamento seja analisado. O fornecimento dessa informação, que não implicaria descrever pormenorizadamente que pendência é essa, entende-se que não configura quebra de sigilo bancário. O fato é que os agentes financeiros não estão cumprindo o disposto na Portaria MT n° 90/2005 que determina que os mesmos informem ao DEFMM sobre a existência de pendências financeiras que impossibilitem o proponente a receber financiamentos com recursos do FMM, e o fornecimento dessa informação parece também não ter muita relevância para o DEFMM.

18. Vale ressaltar que as empresas ao apresentarem a documentação para análise de seu projeto anexam carta autorizando os agentes financeiros a prestarem as informações que forem solicitadas, inclusive as consideradas sigilosas, em face do disposto no artigo 4° da Portaria MT n° 90/2005 (fls.79 – anexo 2). Conforme a situação descrita, a apresentação desse documento não tem nenhuma utilidade.

19. Cumpridas as formalidades com relação à documentação a ser apresentada, o DEFMM inicia o processo de análise do projeto, conforme disposto na Portaria n° 90. No artigo 1° do seu anexo, estão contidos os critérios objetivos para avaliação dos projetos submetidos ao DEFMM, a seguir elencados:

I – projeto de empresa brasileira de navegação, para construção de embarcação em estaleiro brasileiro; ou jumborização, conversão, modernização ou reparação de embarcação própria, inclusive para aquisição e instalação de equipamentos necessários, quando realizadas por estaleiro brasileiro;

II – participação da bandeira brasileira no mercado onde a embarcação será empregada;

III – política industrial e geração de empregos;

IV – perda de divisas com pagamentos de fretes e afretamentos ao exterior;

V – características do mercado;

VI – incorporação de melhorias no processo produtivo do país;

VII – volume de recursos por tonelada de porte bruto (TPB) da embarcação objeto do pedido de financiamento, quando destinada à movimentação de cargas;
VIII – atividade considerada prioritária e de relevante interesse social;
IX – histórico cadastral do postulante perante o FMM; e
X - capacidade econômica e operacional do estaleiro construtor.

20. Nessa mesma Portaria, o artigo 9° determina que o DEFMM deverá emitir relatório técnico no prazo de até sessenta dias, contado do recebimento contendo:

I – análise específica, por pedido de financiamento, abordando todos os critérios de que trata o Artigo 1° do anexo desta portaria; e
II – volume de recursos necessários, por pedido de financiamento.

21. Essa análise específica, abordando os critérios acima destacados deverá, segundo o artigo 10 do mesmo anexo, ser encaminhada ao CDFMM para subsidiar a deliberação do Colegiado quanto à aprovação do projeto para efeito de obtenção do financiamento junto ao agente financeiro. Tendo em vista que os relatórios encontrados nos processos não satisfaziam essa determinação, foi solicitado através do ato de requisição n° 3 (fls.171/172), cópias das referidas análises. Por meio do Ofício n° 2009/00052112/DEFMM/SFAT/MT, foi informado que, realmente, os relatórios de análise que se encontram nos processos, são os documentos que representam as análises determinadas na portaria n° 90/2005. Verifica-se que esses documentos abordam apenas aspectos relacionados com informações da empresa, seu controle acionário, sua localização e resumo dos custos do projeto. Nos mesmos, não existem menções sobre a geração de empregos, características do mercado, capacidade econômica e operacional do estaleiro, não cumprindo, portanto, o disposto na Portaria n° 90/2005, de servir como instrumento de base para a tomada de decisões. No ofício em questão, são apresentadas outras justificativas para a superficialidade da análise feita pelo DEFMM e por fim da necessidade de alteração da Portaria MT n° 90/2005 (fls.173/174).

22. A seguir, foram transcritos trechos de algumas análises de projetos:

Empresa: Estaleiro Atlântico Sul - (fls. 22/25 – anexo 1):
Objeto: Financiamento da produção de dois navios para a empresa Noroil
Valor do financiamento: US$ 491.924.463,28

"VI – ANÁLISE DO PROJETO
Estas embarcações irão operar sob contrato de afretamento com a Petrobrás. O projeto visa à substituição de embarcações estrangeiras por embarcações brasileiras."

Empresa: Rebrás - Rebocadores do Brasil S/A - (fls. 64/71 – anexo 1):
Objeto: Financiamento da construção de 9 rebocadores
Valor do financiamento: US$ 36.133.643,70

"VII – ANÁLISE DO PROJETO
Conforme descrito no item VI – ANÁLISE DO PREÇO DO PROJETO, os valores solicitados e os percentuais indicados pela REBRÁS estão dentro dos parâmetros do DEFMM, e compatíveis aos valores priorizados e contratados para a construção de rebocadores de 45 TTE (US$ 4.435.164,00 – taxa de

câmbio de US$ 1,00 = R$ 2,9350 de 10/12/2003) e 68 TTE (US$ 6.430.168,01 – taxa de câmbio de US$ 1,00 = 2,9350 de 10/12/2003), para Saveiros Camuyranos, em construção no Estaleiro Wilson Sons.

Assim sendo, os valores solicitados são os sugeridos para a aprovação do CDFMM."

23. Sobre essa questão, na reunião do CDFMM realizada em 23.08.2007, cuja ata se encontra acostada às fls.131/139 – anexo 2, um conselheiro se pronunciou a respeito *"da dificuldade que sua equipe estava encontrando para analisar as prioridades, em razão da ausência de um maior detalhamento nos projetos, sugeriu que a documentação apresentada pudesse conter informações tais como a necessidade daquele tipo do projeto, que benefício ele trará para a região e para o País, quantos postos de trabalhos a construção irá gerar, etc., de forma a auxiliá-lo na hierarquização das concessões de prioridade."*

24. Nessa mesma ocasião a representante do DEFMM concordou que as análises dos projetos precisavam ser otimizadas, mas que no momento o DEFMM contava com apenas um engenheiro naval cedido pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e um engenheiro civil que realizam todas as análises dos pedidos de prioridade, visitam os projetos contratados e desenvolvem os demais serviços oriundos da Coordenação Geral de Projetos. Tal situação persiste até a presente data. Vale ressaltar que esses dois técnicos foram responsáveis pela análise de cerca de 40 projetos aprovados em 09.10.2008, na 15ª reunião ordinária do CDFMM, última reunião realizada para apreciação dos projetos, cujo total aprovado montou a quantia de US$ 4.575.405.692,76 (quatro bilhões, quinhentos e setenta e cinco milhões, quatrocentos e cinco mil, seiscentos e noventa e dois dólares e setenta e seis centavos).

25. Outro exemplo que podemos apontar que reflete a precariedade das informações que servem para embasar as decisões do CDFMM foi a análise do preço de construção de duas embarcações e modernização de outra, para as quais foi solicitado o financiamento no montante de US$ 26.972.318,08 (fls.117 – anexo 1).

Empresa solicitante do financiamento: TWB BAHIA S.A. TRANSPORTES MARÍTIMOS (fls. 113/119 – anexo 1)

Estaleiro construtor: TWB S/A – CONSTRUÇÃO NAVAL , SERVIÇOS E TRANSPORTES MARÍTIMOS

Objeto: Financiamento da construção de 01 ferry-boat p/ 500 passageiros e 50 veículos e modernização do ferry-boat "MARIA BETHÂNIA"

Valor do financiamento: US$ 26.972.318,08

"VII – COMPARAÇÃO DE PREÇOS COM O PROJETO ANTERIOR JÁ APROVADO

Quanto ao preço orçado pelo estaleiro de propriedade da TWB S/A – CONSTRUÇÃO NAVAL, SERVIÇOS E TRANSPORTES MARÍTIMOS para a embarcação a ser construída para a TWB BAHIA S/A TRANSPORTES MARÍTIMOS esta CGPRO – Coordenação Geral de Projetos não dispõe de dados de embarcações similares para emitir opinião conclusiva sobre a distribuição dos custos de construção que compõem o orçamento das embarcações."

26. Conforme declarado no despacho dos técnicos, o DEFMM não sabe se o preço solicitado é compatível com as embarcações. Vale ressaltar que as embarcações serão construídas em estaleiro de propriedade da empresa solicitante dos recursos (fls. 114). Esse financiamento foi concedido pela Resolução nº 32, de 12 de maio de 2006.

27. O que constatamos é que o DEFMM não está cumprindo o disposto na Portaria 90/2005 quando da análise dos pedidos de concessão de financiamento com recursos do FMM no tocante à análise efetiva dos projetos. As análises são bastante superficiais e isso deposita sobre o CDFMM uma responsabilidade ainda maior na tomada de decisões, pois faltam elementos que possam subsidiar os Conselheiros do CDFMM para decidir sobre a concessão ou não de recursos aos projetos apresentados ao DEFMM.

28. Questionada sobre esse assunto, a Dirigente do DEFMM informou que *"devido a escassez de mão de obra qualificada neste DEFMM, a análise dos pedidos não possui uma profundidade técnica que demandaria tempo e pessoal indisponíveis até o momento (fls.173)."*

29. Informou também que *"os projetos, normalmente são apresentados pelas próprias empresas postulantes da prioridade quando da reunião do CDFMM. Nas reuniões do CDFMM as empresas postulantes aguardam foram (sic) da sala de reunião para caso haja necessidade de alguma explicação adicional (fls.174)."*

30. Assim, dos 91 pedidos de financiamento que deram entrada no DEFMM nos últimos 3 anos, somente 2 projetos não foram encaminhados pela equipe técnica para apreciação do CDFMM, por não reunirem os documentos necessários. E o CDFMM concedeu prioridade de financiamento para TODOS os projetos que após analisados pelo DEFMM lhe foram encaminhados. A publicidade da concessão desses financiamentos é feita por meio de resoluções publicadas no Diário Oficial da União (fls.78/144).

31. A tabela a seguir ilustra o acompanhamento dessa situação:

Fonte: DEFMM

SITUAÇÃO	**QUANTIDADE**			
	2007	**2008**	**2009**	**TOTAL**
Consultas prévias que deram entrada no DEFMM	21	60	10	91
Consultas prévias que não foram encaminhadas para o Conselho em face de não terem sido aprovadas pela equipe técnica	0	2	0	2
Consultas para as quais o conselho não concedeu prioridade	0	0	0	0
Consultas não analisadas ainda pelo DEFMM	0	0	4	4
Consultas não apreciadas pelo Conselho	0	22	6	28
Consultas que serão reavaliadas pelo CDFMM	0	3	0	3
Total de prioridades concedidas	21	33	0	54
Contratos não assinados com os agentes financeiros	8	27	0	35
Contratos assinados no Agente Financeiro	13	6	0	19
Contratos assinados que ainda não entraram em eficácia	3	4	0	7
Contratos cancelados em face de não terem entrado em eficácia	0	0	0	0

Nota: consultas que deram entrada antes de 2007 não estão incluídas neste quadro. Fonte: DEFMM

32. Assim, podemos conclusivamente afirmar que para todos os projetos para os quais foram concedidos financiamentos, foi dada a devida publicidade dos feitos. São publicadas Resoluções no Diário Oficial da União, onde consta um resumo dos valores envolvidos no projeto, o favorecido e o local de construção das embarcações.

33. Com relação aos procedimentos internos do DEFMM para apreciação dos projetos, constatamos que aquele Departamento não tem estrutura para cumprir o disposto na portaria nº 90/2005, que fixa as diretrizes para a elaboração de documento que subsidiará as decisões do CDFMM. As análises dos projetos elaboradas são bastante precárias e não cumprem a legislação específica, qual seja, subsidiar o CDFMM na tomada de decisões com relação à concessão de financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante.

34. No tocante às liberações de recursos por parte do DEFMM para as empresas beneficiadas, esse controle está praticamente com os agentes financeiros, que efetivamente realizam as inspeções e acompanham de perto as obras. O DEFMM atua como intermediário entre os agentes financeiros e o Tesouro Nacional, apenas controlando saldos e solicitando liberações ao Tesouro Nacional, exercendo tarefa meramente burocrática.

35. Não foi encontrado nenhum parecer contrário à aprovação de projetos submetidos ao CDFMM, apenas redução em alguns custos. Apesar de serem precários e sem análises profundas, o CDFMM tem acatado todos os pareceres técnicos na forma que lhe são apresentados.

II – SITUAÇÃO DOS PROJETOS EM CURSO NO DEFMM

1 – PROCESSOS EM ANÁLISE NO DEFMM PARA ELABORAÇÃO DE RELATÓRIO TÉCNICO

36. Existem atualmente 6 processos de solicitação de financiamento em análise pelos técnicos do DEFMM, que contemplam 10 embarcações e 3 financiamentos da produção de navios para dois estaleiros. O montante total a ser apreciado é de US$ 1.727.307.672,91 conforme a tabela a seguir. Como estes processos ainda estão em análise, os mesmos poderão ter seus orçamentos alterados, seus financiamentos aprovados ou não.

Fonte: DEFMM parei aqui

Estaleiro	**UF**	**Armador**	**UF**	**Qtd**	**Financiamento (US$)**
Superpesa	RJ	Transpetro	RJ	3	41.849.999,10
Atlântico Sul	PE	Transpetro	RJ	4	671.859.730,14
Atlântico Sul	PE	Transpetro	RJ	3	429361524,9
Atlântico Sul	PE	Atlântico Sul	PE	Prod	343.394.973,18
Atlântico Sul	PE	Atlântico Sul	PE	Prod	219.451.446,06
Superpesa	RJ	Superpesa	RJ	Prod	21.389.999,54
TOTAL				**10**	**1.727.307.672,91**

2 – PROJETOS JÁ ANALISADOS NO DEFMM AGUARDANDO REUNIÃO PARA CONCESSÃO DE PRIORIDADE

37. Existem atualmente 27 processos de solicitação de financiamento já analisados pelos técnicos do DEFMM, que contemplam 83 embarcações, 8 estaleiros novos e 2 financiamentos da produção de navios para dois estaleiros. O montante total a ser apreciado é de US$ 4.112.807.266,32 conforme a tabela a seguir.

Fonte: DEFMM

Estaleiro	**UF**	**Armador**	**Valor (US$)**
Erin	AM	Locar Guindastes	6.610.803,67
Erin	AM	Hermasa	69.610.268,90
Erin	AM	Servi-Porto	4.931.137,74
Hermasa	AM	Hermasa	9.516.666,66
Nautica Velho	AM	Britamazon	804.196,65
Subtotal	**AM**		**91.473.073,62**
Corema	BA	Navemar	1.811.278,42
Corema	BA	Corema	52.028.245,76
Ebasa	BA	Ebasa	361.232.627,72
Paraguagu	BA	Paraguagu	617.458.421,48
Estaleiro	**UF**	**Armador**	**Valor (US$)**
Subtotal	**BA**		**1.032.530.573,38**
Inace	CE	Astromaritirna	99.828.466,98
Inace	CE	Internav	28.244.801,09
Inace	CE	Brasil Supply	357.018.995,03
Subtotal	**CE**		**485.092.263,10**
Rio Maguari	PA	Locar Guindastes	21.216.569,34
Subtotal	**PA**		**21.216.569,34**
Atlântico Sul	PE	Atlântico Sul	-
Atlântico Sul	PE	Transpetro	500.927.927,76
Subtotal	**PE**		**500.927.927,76**
STX	RJ	Dof	358.184.823,98
Sao Miguel	RJ	Skymar	112.088.680,56

Arpoador Engenharia	RJ	Planave	1.408.844,60
SDR	RJ	Locar Guindastes	5.473.274,64
Eisa	RJ	Eisa	-
Eisa	RJ	Transpetro	339.036.249,64
Rionave	RJ	Norsul	8.122.259,25
São Miguel	RJ	Sáo Miguel	25.099.222,82
Enavi	RJ	Elcano	6.592.982,07
Arpoador Engenharia	RJ	BSCO Navegacäo	11.409.536,61
Subtotal	**RJ**		**867.415.874,16**
Wtorres	RS	Wtorres	137.692.915,21
Triunfo	RS	Alianca	1.422.684,75
Subtotal	**RS**		**139.115.599,96**
Detroit	SC	Starnav Servicos Maritimos S.A.	115.456.771,19
Navship	SC	Bram	505.679.123,33
Estaleiro	**UF**	**Armador**	**Valor (US$)**
TWB	SC	Dnsd Consub S.A.	161.245.130,04
TWB	SC	Tranship	6.777.766,14
Detroit	SC	Tranship	5.448.762,63
ltajai	SC	Graninter	84.130.831,95
Itajai	SC	Transpetro	20.123.268,15
Subtotal	**SC**		**898.861.653,43**
Wilson Sons	SP	Wilson Sons	76.173.731,58
Subtotal	**SP**		**76.173.731,58**
TOTAL			**4.112.807.266,32**

38. Além desses projetos, existem outros, abaixo elencados, que foram aprovados pelo Presidente do CDFMM “ad referendum” e aguardam a próxima reunião para serem submetidos ao CDFMM.

Fonte: DEFMM

Resolução	**Data**	Proponente	**Valor (US$)**	**Processo**
59	19/03/2009	Estaleiro Ilha S.A	251.280.000,00	50770.001784/2009-97
58	30/12/2008	A. Vieira Costa	1.025.047,59	50770.000098/2008-18
57	18/12/2008	Estaleiro Atlântico Sul	372.240.000,00	50770.000773/2008-17
TOTAL			**624.545.047,59**	

39. Em 2006, foi concedido financiamento para a Transpetro construir 9 navios, cujas obras seriam executadas pelo Consórcio Rio Naval. Tendo em vista que tais obras não foram concretizadas pelo Consórcio contratado, a Transpetro celebrou novos contratos com os estaleiros Atlântico Sul (5 navios) e EISA (4 navios). Para estes contratos os estaleiros solicitaram ao FMM os recursos correspondentes a sua parte da produção. Como não havia nenhuma reunião do CDFMM agendada, o Presidente do CDFMM autorizou esses financiamentos "ad referendum", pelas Resoluções n° 57/08 e n° 59/08, já que o projeto não sofreu nenhuma alteração e os valores já tinham sido aprovados pelo CDFMM. Vale ressaltar que os estaleiros solicitaram quantias inferiores àquelas já aprovadas pelo CDFMM anteriormente. Como para aprovar "ad referendum" do Conselho não se poderia alterar tais valores, uma vez que os mesmos já haviam sido aprovados, posteriormente deverão ser retificados os valores constantes destas Resoluções, para os efetivamente solicitados, que montam US$ 398.360.000,00 e não US$ 623.520.000,00 conforme constam das Resoluções acima elencadas. Com relação à Empresa A. Vieira Costa, seu pedido de construção de 1 (uma) embarcação foi aprovado na reunião de 09.10.2008, ficando a publicação de sua Resolução condicionada ao atendimento de pendência documental junto ao DEFMM, o que se deu através de ato "ad referendum" executado pelo Presidente do CDFMM.

3 – PROJETOS JÁ APROVADOS PELO CDFMM EM ANÁLISE NOS AGENTES FINANCEIROS

40. Os agentes financeiros credenciados para trabalhar com o FMM são o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, o Banco do Brasil S.A. - BB, o Banco da Amazônia S.A - BASA e o Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB. Existem atualmente 47 processos de solicitação de financiamento já aprovados pelo CDFMM, que correspondem a 167 embarcações e 7 estaleiros [abrangem processos aprovados antes de 2007]. O montante total aprovado é de US$ 5.026.211.054,24 conforme a tabela a seguir.

Fonte: DEFMM

Estaleiro	**UF**	**Armador**	**Valor (US$)**
ERIN	AM	Atlantis Amazonia	19.710.751,39
ERIN	AM	Servi-Porto	5.082.449,72
Subtotal	**AM**		**24.793.201,11**
INACE	CE	Mare Alta	160.656.857,37

Subtotal	**CE**		**160.656.857,37**
Gamboa	PA	Industrial Madereira	993.434,70
Gamboa	PA	Comercio Navegagao B.	414.892,76
Gamboa	PA	TranstapajOs Transportes	788.340,85
Gam boa	PA	A. Vieira da Costa - ME	1.025.047,59
Rio Maguari	PA	Enterpa Engenharia	5.204.543,66
Rio Maguari	PA	Tug Brasil	63.134.126,37
Rio Maguari	PA	Navegação Rio Grandense	34.027.551,41
Subtotal	**PA**		**105.587.937,34**
Atlantic° Sul	PE	Noroil	368.943.347,46
Subtotal	**PE**		**368.943.347,46**
Sao Miguel	RJ	Dratec	413.069,94
TWB S A	RJ	Delba	5.379.712,06
ALIANCA	RJ	CB0	754.267.470,30
EISA-RJ	RJ	Up Offshore	18.729.564,30
PROMAR	RJ	Aker Promar	742.153.242,25
PROMAR	RJ	Dot Navegagao	64.484.647,03
RIO NAVE	RJ	Martin Leme	3.632.856,30
PROMAR	RJ	Dofcon	200.287.933,63
ARPOADOR	RJ	BSCO Navegacao	11.409.536,61
Estaleiro	**UF**	**Armador**	**Valor (US$)**
Maua-Jurong	RJ	Alianga Navegacao	222.637.159,72

EISA	RJ	Laurin do Brasil	98.542.148,74
EISA	RJ	Log In	167.883.310,10
Renave	RJ	Estaleiro Renave	87.031.747,37
MACLAREN	RJ	Estaleiro Maclaren	64.355.397,09
ALIANCA	RJ	Alianga	42.747.098,09
MAUA	RJ	Estaleiro Maua	102.744.902,75
Subtotal	**RJ**		**2.586.699.796,27**
Heromaio	RS	Navegack Guarita	3.425.899,09
Subtotal	**RS**		**3.425.899,09**
Detroit	SC	Starnav	20.724.872,38
Detroit	SC	Cia Vale do Rio Doce	110.239.605,27
Detroit	SC	Rebras	7.153.487,78
Detroit	SC	Camorim	10.646.887,03
NAVSHIP	SC	Bram	560.219.999,82
ITAJA1	SC	Transpetro	117.810.001,80
TWB S/A	SC	TWB S/A	17.922.330,10
NAVSHIP	SC	Estaleiro Navship	18.214.401,25
Estaleiro Felipe	SC	Geraldo Felipe da Silva	2.341.454,03
Adilson Naval	SC	G & M Comercio	1.640.136,39
Estaleiro Calnave	SC	Corn. Ind. Pescados	1.860.724,75
Adilson Naval	SC	Antonio Carlos Matias	1.640.136,39
TWB S A	SC	Roberto Noblia Arpino	1.491.896,05

TWB	SC	Aquila Pescados	3.331.170,67
Subtotal	**SC**		**875.237.103,72**
WILSON SONS	SP	Saveiros	144.711.280,76
WILSON SONS	SP	Wilson Sons	670.172.465,91
GRANDES LAGOS	SP	Grandes Lagos	1.844.482,68
SAO PEDRO	SP	Janete Alvarenga Fonseca	381.436,78
Estaleiro	**UF**	**Armador**	**Valor (US$)**
Subtotal	**SP**		**817.109.666,13**
NAO DEFINIDO	XXX	Norsul	83.757.246,75
Subtotal			**83.757.246,75**
TOTAL			**5.026.211.055,24**

41. Apesar desses projetos já terem sido aprovados pelo CDFMM, ainda não houve a contratação por parte dos agentes financeiros. Dos 47 processos, 12 foram aprovados antes de 2007 e permanecem ainda sem contratação. As Resoluções que priorizaram esses projetos não indicaram o prazo de validade das mesmas.

42. A Portaria n° 90, em seu artigo 11 menciona que *"O Agente Financeiro deverá, no prazo máximo de meses, contado da data do enquadramento da operação pelo Agente, assinar o respectivo contrato de financiamento com o postulante ou solicitar seu cancelamento junto ao DEFMM"*. Houve uma omissão no número de meses no corpo do texto. Por outro lado, os Agentes Financeiros têm 30 dias a contar da data de concessão das prioridades para efetuar o enquadramento das operações, que significa verificar em que condições serão concedidos os financiamentos, de acordo com a política de crédito dos Bancos. Às prioridades concedidas em 09.10.2008 foi concedido o prazo inicial de 180 dias, prorrogado sucessivamente para 240 e 360 dias pelas Resoluções 60 e 63/2009. O término do prazo para os agentes financeiros analisarem e concederem ou não os financiamentos priorizados em 09.10.2008 será em 30.10.2009.

43. Tal situação contribui para mascarar o montante real de recursos aportados no setor, pois apesar de terem sido concedidas várias prioridades, esses projetos não têm a garantia de que serão efetivamente realizados. Isto porque o FMM trabalha com a concessão de prioridades, que uma vez aprovadas implicam a potencial alocação de recursos para fazer face aos financiamentos aprovados, ficando esses recursos reservados no caixa do Tesouro Nacional para esses projetos, que nem sempre se concretizarão. Como será demonstrado no final desse trabalho, se todos os projetos aprovados pelo CDFMM fossem contratados, não haveria recursos suficientes no FMM para fazer face a essa despesa, sendo necessária a injeção de recursos do Tesouro Nacional para cobrir a diferença.

44. O DEFMM informou que após a aprovação do financiamento pelo CDFMM a responsabilidade passa a ser dos agentes financeiros. Segundo o DEFMM *"Os agentes alegam que as empresas não atendem as exigências e as empresas acusam os agentes de serem excessivamente lentos em sua análise"* (fls.184).

45. O que se constata é que existe um paradoxo na apreciação dos processos de solicitação de financiamento com recursos do Fundo da Marinha Mercante. Tal paradoxo consiste no fato de que a princípio a análise deveria ser mais criteriosa no DEFMM, pois ali deveriam ser observados aspectos como custo das embarcações, geração de empregos, mercado, capacidade de construção do parque instalado e outros conforme disposto na Portaria MT 90/2005. Tal estudo de natureza complexa deveria demandar tempo em face de suas características. Contudo, é nos agentes financeiros que reside o "gargalo" do processo, onde se acredita que são efetuadas as análises quanto aos aspectos econômico-financeiros, de engenharia, jurídicos e os relacionados com a organização e administração do postulante, de acordo com os convênios firmados (fls. 17,23 e 30). Tal certeza, qual seja, a verificação se são feitas análises criteriosas para a concessão de financiamentos com recursos do FMM, só poderá ser obtida em verificação junto aos agentes financeiros.

46. Conforme citado anteriormente, das 54 prioridades concedidas pelo CDFMM desde 2007, foram assinados 19 contratos pelos agentes financeiros e apenas 12 contratos foram iniciados. Assim, como todos os processos que são submetidos ao CDFMM são aprovados por aquele Conselho, constata-se que quem realmente comanda o processo de construção naval são os agentes financeiros. Verificamos que onde são impostas barreiras aos financiamentos são nos agentes financeiros, onde permanecem 35 processos sem contratação, dos quais 8 remanescem desde 2007.

4 – PROJETOS EM CONSTRUÇÃO AINDA SEM LIBERAÇÃO DE RECURSOS

47. Existem atualmente 7 contratos de obras em andamento para as quais ainda não houve nenhuma liberação de recursos do financiamento aprovado pelo CDFMM. Tais obras contemplam 40 embarcações. O montante total a ser liberado será de US$ 1.102.879.195,69 conforme a tabela a seguir.

Fonte: DEFMM

Estaleiro	**UF**	**Armador**	**Valor (US$)**	**Agente Financeiro**
Amacon	PA	Mc Log Logística e Transporte	10.722.769,14	BNDES
Subtotal	**PA**		**10.722.769,14**	
Atlantico Sul	PE	Transpetro	665.659.337,52	BNDES
Subtotal	**PE**		**665.659.337,52**	
Ebin/Aliança	RJ	CBO	121.924.984,00	BNDES
Eisa	RJ	Log In	225.023.317,01	BNDES
Subtotal	**RJ**		**346.948.301,01**	
Inace	CE	DSND CONSUB S.	24.037.470,00	Banco do Brasil

		A		
Inace	CE	Marimar	24.679.881,77	BNB
Inace	CE	Tugbrasil	30.831.436,25	Banco do Brasil
Subtotal	**CE**		**79.548.788,02**	
TOTAL			**1.102.879.195,69**	

5 – PROJETOS EM CONSTRUÇÃO COM LIBERAÇÃODE RECURSOS

48. Existem atualmente 91embarcações em construção para as quais já foram liberados para os estaleiros US$ 1.987.752.616,18. A tabela a seguir resume essa situação.

Fonte: DEFMM

Estaleiro	**UF**	**Armador**	**Valor (US$)**	**Agente Financeiro**
Erin	AM	Hermasa	7.737.476,90	Banco do Brasil/ BASA
Rio Maguari	AM	Hermasa	11.354.293,69	Banco do Brasil/ BASA
Subtotal	**AM**		**19.091.770,59**	
Corema	BA	Navemar	8.314.855,38	BNDES
Subtotal	**BA**		**8.314.855,38**	
Rio Maguari	PA	Transdourada Transportes	1.950.251,30	Banco do Brasil
Amacon	PA	Mc Log Logística e Transporte	17.279.709,13	BNDES
Subtotal	**PA**		**19.229.960,43**	
Atlantico Sul	PE	Transpetro	467.389.151,59	BNDES
Atlantico Sul	PE	Construção do estaleiro	612.038.928,03	BNDES
Subtotal	**PE**		**1.079.428.079,62**	
Aker Promar	RJ	Dofcon	199.811.769,00	BNDES
Ebin/Aliança	RJ	CBO	52.876.954,00	BNDES
Eisa	RJ	Log In	150.015.544,67	BNDES
Mauá Jurong	RJ	Transpetro	146.891.467,69	BNDES

STX	RJ	Construção do estaleiro	4.552.078,49	BNDES
Superpesa Industrial	RJ	Superpesa Transportes Especiais	7.805.183,05	Banco do Brasil
Subtotal	**RJ**		**561.952.996,90**	
Heromaio	RS	Nav. Guarita	10.199.367,55	BNDES
Nav. Aliança	RS	Nav. Aliança	5.497.161,27	BNDES
Subtotal	**RS**		**15.696.528,82**	
Detroit	SC	Camorim Serviços Marítimos Ltda	10.901.916,56	BNDES
Detroit	SC	Rebrás	10.189.372,41	BNDES
Estaleiro	**UF**	**Armador**	**Valor (US$)**	**Agente Financeiro**
Navship	SC	Cosntrução do estaleiro	44.274.600,00	BNDES
Navship	SC	Bram	90.268.500,00	Banco do Brasil
TWB	SC	TWB Bahia	13.308.798,95	BNB
Subtotal	**SC**		**168.943.187,91**	
Wilson Sons	SP	Saveiros	48.658.924,52	BNDES
Wilson Sons	SP	Magallanes Navegação Brasileira	66.436.312,00	Banco do Brasil
Subtotal	**SP**		**115.095.236,52**	
TOTAL			1.987.752.616,18	

49. Vários são os relatórios de acompanhamento das obras. São eles o Relatório de Vistoria das Embarcações, Relatório de Acompanhamento de Usos e Fontes (RAUFs) e o Relatório de Acompanhamento destinado à CGU (fls. 49 – anexo 1). Os responsáveis pela elaboração desses relatórios são os agentes financeiros. Os recursos são liberados para as obras mediante solicitação dos agentes financeiros ao DEFMM. Os agentes financeiros acompanham as obras e são os responsáveis diretos pelo andamento das mesmas. O que observamos nos processos analisados é que o DEFMM, responsável pela autorização das liberações dos recursos, faz as liberações de acordo com as solicitações dos agentes financeiros. Na maioria dos casos analisados, os técnicos do DEFMM se limitaram apenas a informar aos superiores a porcentagem que o repasse significava da obra. Exemplo desse acompanhamento encontra-se

às fls. 43 e 152 – anexo 1. Algumas vistorias são feitas pelos técnicos do DEFMM, mas não para a liberação dos recursos, responsabilidade creditada aos agentes financeiros.

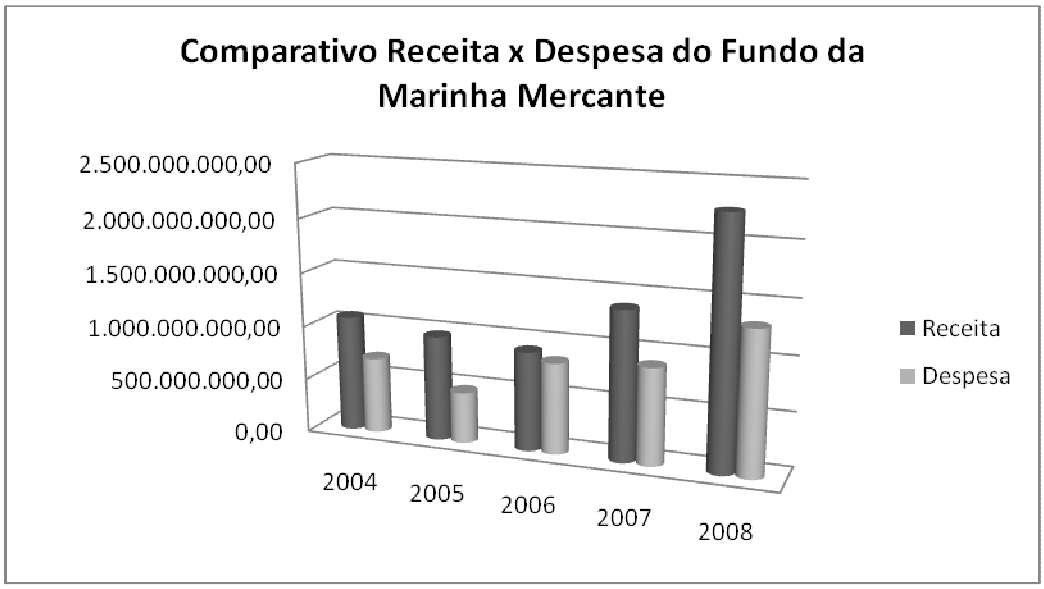
50. Outro fato que merece destaque foi o pedido do BNDES para não repassar recursos já liberados para uma empresa que, entre o pedido de recursos e a liberação, apresentou pendência com aquele Banco (fls.92). O DEFMM informou que aquele Departamento não tinha competência legal para proceder a autorização solicitada, uma vez que o Convênio que regulamenta a liberação de recursos com o BNDES foi assinado pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado de Transportes (fls.94). Não foi encontrado nenhum outro documento no processo que informasse o deslinde da questão e os técnicos também não souberam dar informações sobre o assunto.

III - FINANCIAMENTO DO FMM - RECEITAS

51. Conforme citado no início deste trabalho, as receitas que dão suporte ao FMM são oriundas principalmente da arrecadação do AFRMM e os retornos das amortizações dos financiamentos. A tabela a seguir demonstra o montante dos recursos arrecadados pelo AFRMM e os recursos liberados para obras nos últimos anos, em reais (R$).

	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Receitas	1.071.648.550,34	967.841.143,98	911.282.324,63	1.377.811.018,76	2.265.167.334,42
Despesas	702.050.805,60	472.171.638,37	837.383.785,70	891.304.226,30	1.318.364.181,11

Fonte: DEFMM



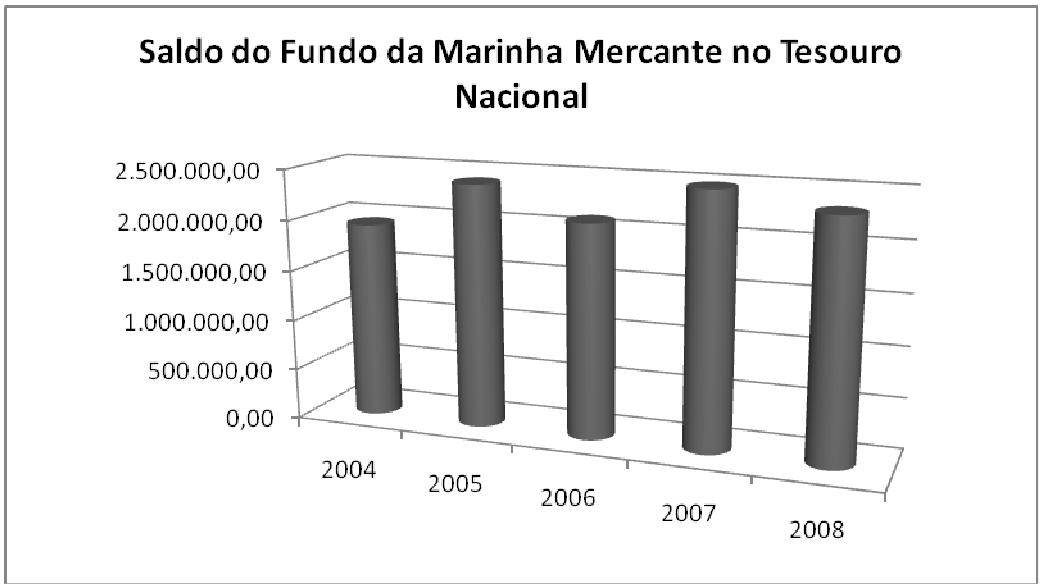
52. O que ocorre é que o montante de recursos arrecadados e direcionados para o Fundo da Marinha Mercante não tem sido efetivamente aplicado no setor da construção naval. A tabela a seguir demonstra os saldos que tem remanescido no Tesouro Nacional sem investimento no setor nos últimos anos.

R$ milhares

	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Saldo do FMM no Tesouro	1.936.147	2.399.691	2.102.538	2.484.008	2.324.146

Nacional					

Fonte: DEFMM



53. Apesar de o CDFMM vir aprovando TODOS os projetos que lhe são submetidos, os agentes financeiros não têm celebrado contratos com todos os beneficiados, conforme já citado anteriormente. Assim, tem sobrado recursos sem aplicação.

54. Dos recursos arrecadados para o FMM, que tem sua despesa vinculada, parte são destinados à União, tendo em vista a Desvinculação de Receitas da União - DRU. Consta registrado, na Ata da 13ª Reunião Ordinária do CDFMM, que a permanência desses recursos no FMM aumentaria sua capacidade de investimento em cerca de 25% (fls.114 – anexo 2).

55. Nas últimas reuniões realizadas pelo CDFMM, nota-se a preocupação com relação ao fluxo de caixa do FMM. Não só em face de haver divergências entre o DEFMM e o BNDES com relação ao montante que será retornado para o FMM, relativo aos pagamentos dos financiamentos, mas sobretudo devido à quantidade de projetos que estão para ser aprovados, o que implicaria a geração de déficit no FMM.

56. Na última reunião realizada em 09.10.2008, o Presidente do Conselho informou que o Governo Federal publicou o Decreto n°6.598/2008 e a Portaria Interministerial n° 234/2008, com o intuito de dar garantia e conforto aos Conselheiros para apreciar os pedidos de financiamento que seriam objeto daquela reunião. O limite para concessão de prioridades de financiamento com recursos do FMM foi fixado por aquela Portaria em R$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais). Assinaram a mesma os Exmos. Srs. Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão (fls.167 – anexo 2). Não há nenhuma menção explícita de onde virão esses recursos.

57. Assim, os Conselheiros aprovaram, naquela reunião, projetos que, se executados, demandarão investimentos da ordem de US$ 4.575.405.692,76 (R$ 7.672.124.715,92).

58. A partir desse cenário, a previsão do fluxo de caixa até 2014 do Fundo da Marinha Mercante está discriminada no quadro a seguir.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receitas	2.452.753.201,86	2.493.529.378,18	2.670.833.909,73	2.958.285.330,24	3.278.138.662,58	3.637.474.688,13
Despesas c/	177.471.252,50	195.218.177,75	214.739.795,43	236.213.574,77	259.834.731,94	285.818.004,74

gestão						
Financiamentos 1	4.285.346.135,18	5.090.236.459,79	4.406.889.578,56	2.893.136.244,64	2.335.342.424,47	952.745.275,96
Financiamentos 2	3.454.105.219,81	4.589.035.040,43	4.822.079.569,05	3.483.006.491,95	2.213.487.231,01	988.715.720,38
Saldo 1	-720.590.961,68	-3.512.516.221,05	-5.463.311.685,30	-5.634.376.174,47	-4.951.414.668,31	-2.552.503.260,88
Saldo 2	110.649.953,69	-2.180.073.886,31	-4.546.059.341,06	-5.306.994.077,54	-4.502.177.377,92	-2.139.236.414,91

Fonte: DEFMM

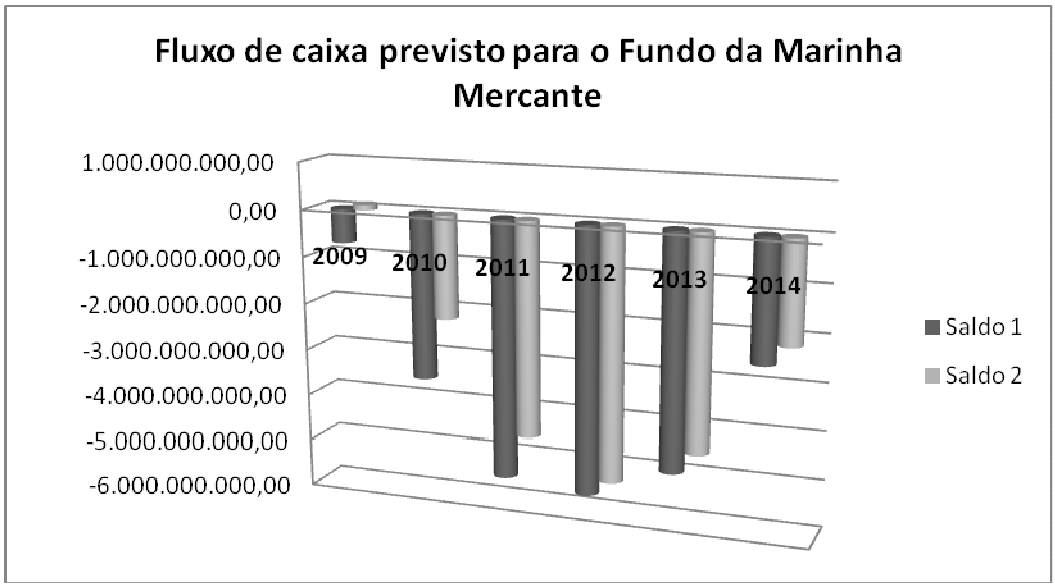
Notas:

1 – o saldo remanescente no Tesouro Nacional no exercício de 2008 utilizado para a construção desse fluxo de caixa foi de R$ 2.490.592.000,00, quando na realidade foi de R$ 2.324.146,00;

2 – as receitas correspondem à arrecadação com ARFMM e retorno de financiamentos de obras já terminadas, em curso e em análise;

3– a linha financiamentos 1 corresponde ao total de obras em construção+obras priorizadas+ projetos em análise nos agentes financeiros; e

4 – a linha financiamentos 2 corresponde apenas as obras em construção.



59. Vão faltar recursos próprios para o financiamento das obras, não só porque não existem esses recursos no FMM, mas também porque a previsão de receitas não se realizará em face da queda na arrecadação do AFRMM devido à crise econômica mundial. Assim, o Tesouro Nacional terá que entrar com a diferença, caso seja intenção de o Governo Federal continuar com a Política Pública de incentivo à indústria naval.

60. Da leitura das atas das reuniões do CDFMM, pode-se inferir que uma das alternativas que está sendo estudada pelo CDFMM é a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador — FAT, para cobrir o déficit esperado.

61. Outra evidência dessa intenção é que, em 25/04/2006, foi assinado o 1º Termo Aditivo (fls.178/180) ao Convênio no 04/2005/MT, celebrado entre o Ministério dos Transportes e o BNDES em 22/11/2005, para a inclusão de cláusula relativa à Concessão de Linha de Credito Especial, nos seguintes termos:

"Poderá o AGENTE FINANCEIRO, a seu exclusivo critério, com previa anuência do CDFMM, e atendendo solicitação dos mutuários do FMM, cobrir linha de credito especial, a conta de seus recursos

ordinários (FAT e FAT Cambial), destinada a suprir eventuais insuficiências ou indisponibilidades de recursos do FMM, que venham a impossibilitar a execução dos cronogramas de liberações de créditos previstos para as obras financiadas a conta do referido Fundo."

62. Em resposta ao Oficio de Requisição no 04/2009 (fls. 175/176), com relação à utilização dos recursos do FAT, a Diretora do DEFMM informou que o CDFMM nunca autorizou a utilização de recursos do FAT no financiamento de obras custeadas pelo FMM (fls.177).

63. Os tomadores de recursos, depois de encerrado o período de carência contratual, começam a pagar os financiamentos recebidos aos agentes financeiros, que repassam ao FMM os recursos recebidos já com sua comissão descontada. No âmbito do DEFMM, o controle dos recebimentos não é feito por nenhum sistema específico e sim por uma planilha que consolida todos os dados. É um controle implantado recentemente que é alimentado pelas informações enviadas pelos agentes financeiros. Assim, existem vários sistemas controlando independentemente o retorno desses pagamentos. Um em cada agente financeiro e outro no DEFMM.

64. Em todas as informações fornecidas pelo DEFMM com relação à inadimplência dos pagamentos dos financiamentos concedidos pelo CDFMM, nota-se a intenção de deixar claro que o "risco do negócio" pertence aos agentes financeiros. Ou seja, não há uma preocupação no controle da inadimplência. Demonstração disso é que na planilha de controle onde constam as informações dos contratos existe uma seção onde figura o nome do BNDES como sendo o devedor.

65. Por outro lado, o controle dos pagamentos também não vinha sendo monitorado com precisão. O DEFMM informou, que recentemente, após a implantação da planilha de controle é que se passou a controlar mais efetivamente os repasses dos agentes financeiros em face dos pagamentos efetuados, e que as diferenças são ocasionadas por arredondamentos em casas decimais.

IV - EMBARCAÇÕES PARA A EMPRESA PETROBRAS TRANSPORTE S.A.

66. O principal projeto hoje em curso no País com relação ao setor de construção naval é a construção de navios para a Petrobrás Transporte S.A. – TRANSPETRO, subsidiária da PETROBRÁS. A magnitude desse projeto induziu a construção um estaleiro novo para sua execução.

67. Em 11.08.2006, a Petrobrás Transporte S.A. – TRANSPETRO solicitou ao CDFMM financiamento para a construção de 26 (vinte e seis) embarcações referentes à primeira etapa do projeto de modernização e expansão de sua frota – PROMEF 1 (fls. 101 – anexo 2). Os valores envolvidos no projeto montam a quantia de US$ 2.235.131.589,60.

68. No âmbito do DEFMM, os valores envolvidos no projeto não foram analisados, pois, ao encaminhar o pedido, a TRANSPETRO informou que *"os projetos já tinham cumprido todos os trâmites legais exigidos e que possíveis alterações fundamentadas no artigo 9º da Portaria 90/2005 poderiam inviabilizar todas as negociações até então realizadas"* (fls.103 – anexo 2). Essa solicitação foi submetida à consultoria jurídica do Ministério dos Transportes que, segundo consta no processo de análise do projeto, acatou a solicitação da TRANSPETRO pelo Parecer CONJUR/MT nº 347, de 16 de outubro de 2006 e pela Nota Técnica 040/2006/AECI-MT, de 23 de outubro de 2006 (fls.28 - anexo 1). Assim, o DEFMM assumiu como pertinentes os valores apresentados pela TRANSPETRO, abrindo mão de sua função preconizada no artigo 9º da Portaria 90/2005, qual seja, elaborar relatório de análise do projeto, principalmente com relação aos custos do mesmo.

69. Na realidade a TRANSPETRO realizou todo o processo independentemente de qualquer participação do DEFMM, órgão que seria teoricamente detentor de conhecimentos sobre a área. Posteriormente submeteu o pedido ao DEFMM com a ressalva de que qualquer atuação do DEFMM,

mesmo que dentro da sua área de competência, poderia inviabilizar o projeto. O CDFMM concedeu através da Resolução nº 36/2006 prioridade de apoio financeiro para a construção das embarcações solicitadas.

70. Esta Corte apreciou Representação formulada pela 1ª SECEX objeto do TC-015-257-2005-1, onde foi autorizada pelo Acórdão n° 308/2006 - Plenário a instauração de procedimento de fiscalização específico para cada licitação promovida pela Petrobras Transportes S.A., oriunda do Edital de Pré-qualificação Internacional n.º 01/2004, processo que selecionou empresas para a construção dessas embarcações.

71. Já no primeiro relatório de acompanhamento elaborado em cumprimento do Acórdão anteriormente citado, esta Corte, determinou que a TRANSPETRO:

(...)

"9.3.1. renegocie os valores contratados com o Consórcio Rio Naval, em virtude da inclusão indevida, nos custos indiretos avençados, de valores relacionados à provisão para causas trabalhistas, no valor de US$ 1.034.000,00, no caso de navios Aframax, e de US$ 698.000,00, no caso de navios Panamax, ante a inexistência de correlação direta ou indireta destes custos com a construção dos referidos navios, a inobservância do subitem 4.1.1.12.2 do manual de procedimentos contratuais do grupo Petrobras e a anterior inclusão de salários e encargos trabalhistas nos custos diretos;

9.3.2. renegocie os valores contratados em decorrência do convite internacional 006.8.020.05.0/2005, de modo a promover o reequílibrio econômico-financeiro daquelas avenças, ante a redução de custos decorrente da alteração da forma de financiamento proposta pelo BNDES, que diminuiu custos financeiros dos estaleiros ao repassá-los à Transpetro;"

72. Não é escopo desse trabalho aprofundar questões sobre os custos dos navios da TRANSPETRO, contudo apontamos a pouca participação do DEFMM neste processo, delegando totalmente a condução do mesmo para aquela Empresa.

V – ESTALEIRO ATLÂNTICO SUL

73. O Estaleiro Atlântico Sul, em construção no Estado de Pernambuco pelo Consórcio formado pela Empresas Camargo Corrêa S.A. (49,49%), Queiroz Galvão S.A. (49,49%) e PJMR Empreendimentos Ltda. (0,99%), representa outro grande investimento que está sendo realizado no setor naval com recursos do FMM, cujos projetos estão a seguir discriminados.

Objeto	UF	Qtd	Valor Contratado US$	Valor Realizado US$	Valor a ser liberado US$	Agente Financeiro
Produção dos navios	PE	0	256.029.829,74	0,00	256.029.829,74	BNDES
Navios p/Transpetro	RJ	5	500.927.927,76	0,00	500.927.927,76	BNDES
Produção dos navios	PE	0	343.394.973,18	0,00	343.394.973,18	BNDES
Navios p/Transpetro	RJ	4	671.859.730,14	0,00	671.859.730,14	BNDES
Produção dos navios	PE	0	219.451.446,06	0,00	219.451.446,06	BNDES
Navios p/Transpetro	RJ	3	429.361.524,89	0,00	429.361.524,89	BNDES
Navios p/NOROIL	PE	2	368.943.347,46	0,00	368.943.347,46	BNDES

Produção dos navios	PE	0	364.402.589,45	0,00	364.402.589,45	BNDES
Navios p/Transpetro	RJ	6	665.659.337,52	0,00	665.659.337,52	BNDES
Produção dos navios	PE	0	256.947.164,72	100.835.233,11	156.111.931,61	BNDES
Navios p/Transpetro	RJ	4	467.389.151,59	13.937.081,16	453.452.070,43	BNDES
Produção dos navios	PE	0	269.742.027,01	263.290.367,26	0,00	BNDES
Construção do Estaleiro	PE	0	342.296.901,02	191.404.654,96	150.892.246,06	BNDES
TOTAL		**24**	**3.716.179.947,39**	**569.467.336,49**	**3.146.712.610,90**	

74. Este projeto complementa o projeto de construção de navios da TRANSPETRO e cada vez mais toma importância, já que os navios que seriam construídos por outros estaleiros, como o Consórcio Rio Naval, 5 (cinco) AFRAMAX, serão construídos pelo Estaleiro Atlântico Sul, tendo em vista que aquele consórcio não logrou êxito em atender às condições contratuais.

75. A construção dos navios para a TRANSPETRO já é objeto de acompanhamento por esta Corte, fruto dos Acórdãos anteriormente citados, contudo a construção do Estaleiro Atlântico Sul não. O projeto desse estaleiro foi idealizado pelos interessados e submetido ao CDFMM para financiamento. O montante total envolvido monta a quantia de R$ 1.398.728.227,71 (um bilhão, trezentos e noventa e oito milhões, setecentos e vinte e oito mil, duzentos e vinte e sete reais e setenta e um centavos). Para a aprovação da parcela de (...) [R$ 621.571.936,80 (seiscentos e vinte e um milhões, quinhentos e setenta e hum mil, novecentos e trinta e seis reais e oitenta centavos) que complementou esse projeto nesse valor, foi elaborado o relatório constante às fls. 02/04 – anexo 1. Mais uma vez apontamos a superficialidade das análises ali constantes, considerando o volume de recursos envolvidos. Merece destaque também o tempo que foi despendido com a análise do projeto, cerca de 27 (vinte e sete) dias, considerando a reduzida equipe que dispõe o DEFMM .

76. Os normativos que regulam a concessão de financiamentos com recursos do FMM não obrigam as empresas tomadoras de recursos a realizarem licitações entre os estaleiros para a obtenção de preços mais vantajosos. Contudo, trata-se de financiamento subsidiado pelos cofres públicos, que deverá estar sobre o controle do Estado, para que não haja superfaturamento ou sobrepreço nas obras financiadas com esses recursos, o que configuraria enriquecimento ilícito do tomador dos recursos.

VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

77. A execução deste trabalho caracterizou-se pela dificuldade em se obter informações precisas. As planilhas recebidas foram modificadas várias vezes, pois os dados apresentavam inconsistências. Muitas das informações para serem corretamente entendidas necessitavam de explicações dos técnicos, que são apenas 2 (dois), já que são muitas as situações que envolvem as obras e praticamente eles detêm toda a informação, que nem sempre está disponível nas planilhas e nos processos.

78. Conforme já mencionado anteriormente, o DEFMM não dispõe de um sistema de controle, entendido como um banco de dados estruturado, no qual seriam armazenadas todas as informações relativas às concessões de financiamentos com recursos do FMM, com os indispensáveis atributos de segurança, controle de acesso e critica dos dados inseridos. As informações são armazenadas e controladas em planilhas eletrônicas em aplicativo EXCEL.

79. Verificou-se que os dados dessas planilhas apresentam baixa confiabilidade, além de apresentar dificuldades de geração de relatórios gerenciais e cruzamento de informações. Constataram-se divergências entre informações relativas aos processos e os dados integrantes das planilhas, tendo sido estas várias vezes retificadas pelos técnicos do DEFMM.

80. A análise das planilhas apresentadas pelo DEFMM revela que os dados disponíveis apresentam diversas lacunas e inconsistências, das quais se destacam: ausência de informações relativas a diversos contratos; números invertidos; ausência de uniformidade na apresentação dos valores relativos aos financiamentos aprovados, liberados e restituídos; divergências entre as informações relativas à situação dos financiamentos constantes das planilhas e a efetivamente registrada na respectiva documentação; divergência entre os dados relativos a liberações de recursos fornecidos pelo DEFMM e os apresentados pelo Agente Financeiro; e ausência de informações relativas à situação dos contratos de financiamentos que estão inadimplentes.

81. Apesar do trabalho de identificação e correção de algumas inconsistências desenvolvido por esta Equipe de Auditoria, a verificação da correção da totalidade dos dados obtidos durante os trabalhos é inviável diante do grande número de financiamentos envolvidos e a ausência de outras fontes, para cruzamento de informações. Conseqüentemente, os dados apresentados e as análises correspondentes representam a situação das operações de acordo com as informações disponibilizadas pela DEFMM, sujeitos, portanto, a algum grau de desvio em razão das deficiências acima explicitadas.

82. De acordo com as informações prestadas pelo DEFMM, tem sido envidados esforços no sentido de centralizar os dados. Apesar de as inconsistências evidenciadas comprometerem a confiabilidade de algumas informações, considera-se que as mesmas não são tão acentuadas a ponto de invalidar as analises aqui apresentadas. O fato das análises terem sido feitas separadamente para cada situação dos projetos com seus respectivos valores, permitiu um conhecimento amplo sobre os financiamentos do FMM.

83. Outro ponto verificado, o qual também dificultou os trabalhos, retardando as análises, foi a falta de organização na confecção e montagem dos processos, sem todas as peças, com relatórios assinados sem datas e com páginas não numeradas, o que facilita a inserção ou a retirada de peças do processo. Tal situação prejudica a confiabilidade das informações. Os processos não são concluídos, uma vez que os documentos que dariam continuidade aos feitos, ou seja, aqueles relativos ao retorno dos financiamentos, não são inseridos nos autos, porém arquivados em pastas, guardadas em departamento distinto daquele onde se encontram os processos. Isso dificulta o acompanhamento da operação até a sua conclusão.

84. Esses fatos denotam pouca atenção prestada à necessária formalidade de que os atos públicos devem se revestir. Assim, entende-se que deva ser determinado ao DEFMM que atente para o correto cumprimento dos normativos disciplinadores do processo formal, em especial da Lei n° 9.784/1999, no seu artigo 22, § 4º.

85. A questão da equipe reduzida de pessoal do DEFMM foi tratada na 15ª Reunião Ordinária do CDFMM, última reunião realizada, em 09/10/2008, de cuja Ata (fls.123 – anexo 2), transcreve-se o trecho abaixo:

"O representante do SINAVAL disse que o regimento fala em 60 dias para análise dos projetos, e que apenas dois servidores realizavam essa atividade no DEFMM e que naquela oportunidade ele pediria ao Sr. Secretario da SFAT que procurasse solucionar o problema de pessoal do Departamento, ao que o representante da SFAT alegou que houve concurso, mas não houve candidatos inscritos para o cargo de engenheiro naval. O representante do SYNDARMA acrescentou ao tema que é necessário que haja o apoio de todos no sentido de que se estabeleça uma estrutura adequada para o órgão."

86. Recentemente, a Portaria nº 235, de 05/08/2009, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, autorizou a realização de concurso público para o provimento de cento e setenta cargos do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo — PGPE, integrantes do Quadro de Pessoal do Ministério dos Transportes (fls.166 – anexo 2). A responsabilidade pela realização do concurso público será do Secretário-Executivo do Ministério dos Transportes, a quem caberá baixar as normas necessárias, mediante a publicação de editais, portarias ou outros atos administrativos.

87. O prazo para publicação do edital de abertura do concurso público será de até seis meses, contado a partir da data da publicação da Portaria, 06/08/2009. No entanto, não se tem conhecimento de que alguma vaga desse concurso será destinada ao corpo técnico do DEFMM.

88. O sistema atualmente em curso para aplicação dos recursos que compõem o Fundo da Marinha Mercante está assentado no binômio CDFMM e Agentes Financeiros. Dos processos analisados, pode-se concluir que a aplicação dos recursos do Fundo da Marinha Mercante segue o disposto no artigo 26 da Lei n° 10.893/04 no tocante aos objetos dos financiamentos, não tendo o CDFMM concedido nenhuma prioridade de financiamento em desacordo com a legislação.

89. Contudo, pudemos constatar que o DEFMM exerce precariamente suas funções de órgão de apoio ao CDFMM. Podemos apontar vários aspectos que contribuem para essa situação, todavia o mais importante é a carência de pessoal técnico especializado para elaborar os relatórios de análise dos projetos. Atualmente, o DEFMM emprega a maior parte de seu pessoal no setor de arrecadação em detrimento do setor de análises de projetos, o qual não consegue realizar estudos de mercado, análises de custos de embarcações e outras tarefas que poderiam subsidiar melhor as decisões do CDFMM. Pode-se acrescentar, que em relação às amostras para obtenção de valores de mercado, foi observada a especificidade das embarcações e a pequena quantidade de empresas que oferecem os equipamentos e produtos necessários para a construção das mesmas, o que reduz sobremaneira os parâmetros de comparação e a própria confiabilidade de tais dados.

90. Atualmente são os agentes financeiros que representam o verdadeiro “gargalo” na aplicação dos recursos do FMM. A maioria dos projetos aprovados pelo CDFMM não conseguem prosseguir nos agentes financeiros. O fluxo de informações entre os agentes financeiros e o DEFMM não é constante, ou seja, não existe um acompanhamento concomitante das razões que impossibilitam as assinaturas dos contratos com os agentes financeiros. Somente com a realização de trabalho específico nos agentes financeiros é que poderão ser apontadas as verdadeiras causas desse gargalo.

91. Por fim, apesar de o CDFMM aprovar todos os projetos apresentados e os valores envolvidos serem bastante elevados, na realidade tem sobrado recursos arrecadados com o AFRMM, pois os contratos não chegam a ser assinados com os agentes financeiros. Contudo, caso sejam assinados todos os contratos relativos às prioridades concedidas, faltarão recursos próprios, tendo o Poder Executivo que direcionar recursos de outras fontes.

VII – CONCLUSÃO

92. Ante o exposto, sugerimos o encaminhamento dos autos ao Exmo. Sr. Ministro-Relator, Raimundo Carreiro, propondo:

1) informar ao Senador Raimundo Colombo, autor do Requerimento nº 200, de 10.03.2009, por intermédio da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, que:

a) na amostra de processos auditados, os projetos de financiamento aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM, para aplicações dos recursos daquele Fundo,

obedecem às normas constantes no artigo 26 da Lei n° 10.893/04, no que tange aos objetivos definidos naquela Lei;

b) as análises técnicas efetuadas, pelo Departamento do Fundo da Marinha Mercante – DEFMM, nos projetos apresentados pelos postulantes a financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante, para dar suporte às decisões daquele Conselho, de acordo com a Portaria MT n° 90/2005, são bastante superficiais e não cumprem o disposto naquele normativo;

c) é de responsabilidade dos agentes financeiros, credenciados pelo Ministério dos Transportes através de convênios, efetuar o estudo de viabilidade econômico-financeiro, de engenharia, jurídico, e os relacionados com a organização e administração do postulante e, quando for o caso, do estaleiro executor da obra, sendo eles que atualmente comandam efetivamente a concessão dos financiamentos e exercem a fiscalização das obras e controle dos retornos financeiros;

d) ao longo dos anos remanescem no Tesouro Nacional recursos do Fundo da Marinha Mercante sem aplicação no setor naval, em face do não cumprimento das exigências impostas pelos agentes financeiros;

e) apesar da existência de recursos do Fundo da Marinha Mercante sem aplicação no Tesouro Nacional, tal montante não será suficiente para financiar todos os projetos já aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM, sendo necessária a injeção de recursos de outras fontes para o financiamento desses projetos, caso seja intenção do Ministério dos Transportes executar todos os projetos aprovados;

2) encaminhar ao Presidente do Senado Federal, por intermédio da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam;

3) determinar ao Departamento do Fundo da Marinha Mercante – DEFMM que:

a) atente para o correto cumprimento dos normativos disciplinadores do processo formal, em especial da Lei n° 9.784/1999, no seu artigo 22, § 4º;

b) envide esforços no sentido de dotar o setor de análise de projetos dos meios necessários para o exercício de suas funções, preconizadas na Portaria MT nº 90/2005, em especial com relação a elaboração dos relatórios técnicos, a fim de subsidiar as deliberações do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM;

c) adote medidas visando a constituição de sistema de controle unificado, de modo a garantir a exatidão das informações, em especial às relativas a situação de todos os projetos desde o momento da concessão das prioridades de financiamento até a efetiva liquidação da dívida, compreendendo o acompanhamento dos recursos aprovados, liberados, a liberar e recuperados; e

4) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 14, inciso IV, da Resolução TCU nº 215/2008."

2. O Sr. Diretor da 3ª DT endossa o encaminhamento proposto pela equipe de fiscalização, ressaltando a necessidade de que sejam feitos levantamentos a respeito das análises realizadas pelos agentes financeiros no que tange aos aspectos econômico-financeiros, de engenharia, jurídicos e os relacionados coma organização e administração do postulante ao financiamento. Ressalta, também, a necessidade de se aferir se o cerca de 1 bilhão de reais pleiteado pelo Estaleiro Atlântico Sul, planta de indústria naval concentradora de expressivos recursos do fundo, para a construção de suas instalações é condizente com as necessidades financeiras para fazer frente ao projeto. Assim, acrescenta a seguinte proposição (fls. 212/213):

- determinar à Secex-RJ que encaminhe para a 9ª Secex, de cuja clientela fazem parte o BNDES e a Transpetro, os elementos destes autos necessários para subsidiá-la quanto à oportunidade e conveniência de realizar as fiscalizações cogitadas nos itens 5 e 6 do despacho de fls. 212/213.

3. O Sr. Secretário da Secex/RJ concorda com o encaminhamento proposto pela equipe de auditoria e com o acréscimo sugerido pelo Sr. Diretor, fazendo alguns ajustes e inclusões, conforme despacho de fls. 214/216, a seguir transcrito:

" Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Ex.mo Sr. Presidente do Senado Federal, oriunda do Requerimento n.º 200, de 2009, de autoria do Senador Raimundo Colombo, no qual se solicita analisar se os recursos do Fundo da Marinha Mercante – FMM – estão sendo corretamente aplicados, inclusive no tocante à adequação dos objetos dos financiamentos às normas que disciplinam a matéria.

A auditoria levada a efeito, relatada às folhas 186/211, conclui que os objetos dos financiamentos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM se enquadram entre aqueles listados no artigo 26 da Lei n° 10.893/04.

Por outro lado, observa-se que o Departamento do Fundo da Marinha Mercante – DEFMM não realiza estudos ou análises mais aprofundadas acerca dos pedidos de financiamento, especialmente acerca dos requisitos estabelecidos no artigo 1° do anexo à Portaria MT n° 90/2005.

Dessa forma, o volume de pedidos hoje aprovados demandaria recursos superiores aos disponíveis no FMM, problema que ainda não se materializou porque há represamento de pedidos nos agentes financeiros, especialmente no BNDES. Em outras palavras, muitos dos pedidos encaminhados ao BNDES aguardam atendimento.

Observe-se que, diante de tal quadro, deveria o Conselho Diretor do FMM, a partir das análises do DEFMM, com base nos objetivos do FMM e nos critérios estabelecidos na Portaria MT n° 90/2005, decidir sobre quais dos pedidos deveriam receber os recursos disponíveis, ainda que todos os pedidos envolvessem objetos enquadráveis entre os listados na Lei n° 10.893/04.

Verifico, ainda, com base na leitura dos relatórios de análise e das atas de reunião do Conselho, que não há evidências de que o Ministério dos Transportes esteja cumprindo todas as suas atribuições elencadas no art. 3º do Decreto Nº 5.269, de 10 de novembro de 2004, especialmente as mencionadas nos incisos III e VI:

"Art. 3o Ao Ministério dos Transportes, na qualidade de gestor da aplicação do FMM, compete:

(...)

III - elaborar orçamentos anuais e planos plurianuais de aplicação dos recursos, submetendo-os até 31 de julho ao CDFMM;

(...)

VI - definir as metas a serem alcançadas nos programas de desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras."

Não há qualquer registro de que as análises e as deliberações tenham tomado por base orçamentos anuais ou plurianuais, tampouco metas fixadas. Ao contrário, há registro de dúvidas e preocupações quanto ao fluxo de caixa futuro do FMM.

Como registrado no relatório e no despacho do Sr. Diretor, o BNDES, no papel de agente financeiro e no exercício de sua atribuição de efetuar os estudos de viabilidade do financiamento, acaba por exercer certa seletividade dos projetos, com critérios que não puderam ser observados pela equipe de auditoria, já que a atuação dessa entidade não se incluía no escopo da fiscalização. Por essa razão é proposto o

encaminhamento da deliberação que vier a ser proferida, bem como do Relatório de Auditoria e demais peças que se fizerem necessárias à 9ª Secex, para que, nos termos da Resolução n.º 185/2005, avalie junto à Segecex a conveniência e oportunidade de realizar fiscalização nesse objeto.

Ante o exposto, manifesto concordância com o encaminhamento proposto pela equipe de auditoria e com o acréscimo sugerido pelo Sr. Diretor, fazendo apenas alguns ajustes e inclusões, conforme abaixo.

1. Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida nestes autos, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, informando que, em referência ao Ofício n.º 330(SF) e ao Requerimento nº 200, de 10.03.2009, de autoria do Senador Raimundo Colombo:

a) na amostra de processos auditados, observou-se que os objetos dos projetos de financiamento aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM, para aplicações dos recursos daquele Fundo, enquadram-se entre os listados no artigo 26 da Lei n° 10.893/04;

b) as análises técnicas efetuadas, pelo Departamento do Fundo da Marinha Mercante – DEFMM, nos projetos apresentados pelos postulantes a financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante, para dar suporte às decisões daquele Conselho, são bastante superficiais e não cumprem o disposto na Portaria MT n° 90/2005, que estabelece os critérios de análise;

c) as análises realizadas pelo Departamento do Fundo da Marinha Mercante e as deliberações do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM, acerca da concessão das prioridades de financiamentos, não tomam por base planos plurianuais de aplicação dos recursos e metas a serem alcançadas nos programas de desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, conforme exigido pelo Decreto Nº 5.269, de 10 de novembro de 2004;

d) é de responsabilidade dos agentes financeiros, credenciados pelo Ministério dos Transportes através de convênios, efetuar os estudos de viabilidade econômico-financeira, de engenharia, jurídico e os relacionados com a organização e administração do postulante e, quando for o caso, do estaleiro executor da obra, sendo eles que atualmente comandam efetivamente a concessão dos financiamentos e exercem a fiscalização das obras e controle dos retornos financeiros;

e) ao longo dos anos remanescem no Tesouro Nacional recursos do Fundo da Marinha Mercante sem aplicação no setor naval, em face do não cumprimento das exigências impostas pelos agentes financeiros;

f) apesar da existência de recursos do Fundo da Marinha Mercante sem aplicação no Tesouro Nacional, tal montante não será suficiente para financiar todos os projetos já aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM, sendo necessária a injeção de recursos de outras fontes para o financiamento desses projetos, caso seja intenção do Ministério dos Transportes executar todos os projetos aprovados.

2. Determinar ao Ministério dos Transportes:

a) envide esforços no sentido de dotar o setor de análise de projetos do Departamento do Fundo da Marinha Mercante – DEFMM dos meios necessários para o exercício de suas funções, preconizadas na Portaria MT nº 90/2005, em especial com relação à elaboração dos relatórios técnicos, a fim de subsidiar as deliberações do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM;

b) em relação à gestão dos recursos do Fundo de Marinha Mercante, adote medidas, no prazo de 120 dias, visando à constituição de sistema de controle unificado, de modo a garantir a exatidão das informações, em especial às relativas à situação de todos os projetos, desde o momento da concessão das prioridades de financiamento até a efetiva liquidação da dívida, compreendendo o acompanhamento dos recursos aprovados, liberados, a liberar e recuperados;

c) dê cumprimento ao art. 3º do Decreto Nº 5.269, de 10 de novembro de 2004, estabelecendo, no prazo de 120 dias, o plano plurianual de aplicação dos recursos e as metas a serem alcançadas nos programas de desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, e passe a utilizar, efetivamente, tais instrumentos na análise de pedidos de prioridade para concessão dos recursos do FMM;

3. Determinar ao Departamento do Fundo da Marinha Mercante – DEFMM:

a) atente para o correto cumprimento dos normativos disciplinadores do processo formal, em especial da Lei n° 9.784/1999, no seu artigo 22, § 4º;

4. Determinar à Secex-RJ que encaminhe para a 9ª Secex, de cuja clientela fazem parte o BNDES e a Transpetro, cópia da deliberação que vier a ser proferida nestes autos, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, bem como os elementos destes autos necessários para subsidiá-la, nos termos da Resolução n.º 185/2005, quanto à oportunidade e conveniência de realizar as fiscalizações cogitadas nos itens 5 e 6 do Despacho da Secex-RJ de fls. 212/213.

5. Arquivar os presentes autos, nos termos do art. 14, inciso IV, da Resolução TCU nº 215/2008."

É o Relatório.

VOTO

Em atendimento à solicitação do Congresso Nacional, referente ao Requerimento 200, de 2009, de autoria do Senador Raimundo Colombo, a Secex/RJ realizou auditoria com o objetivo de verificar a aplicação dos recursos do Fundo da Marinha Mercante - FMM, conforme determinado no Acórdão 1621/2009 – TCU - Plenário.

A auditoria compreendeu o período de 2007 a 2009, intervalo no qual o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante concedeu prioridade para obtenção de financiamento com recursos do Fundo a 54 projetos.

Cabe destacar que, não obstante o considerável número de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do FMM no período, somente 19 contratos foram assinados pelos agentes financeiros e apenas 12 foram iniciados, conforme apurado pela equipe de fiscalização. Esses números demonstram claramente o papel preponderante dos agentes financeiros quanto à efetiva utilização dos recursos do Fundo da Marinha Mercante e apontam para o aparente descompasso entre os critérios de avaliação e aprovação de projetos nas duas instâncias envolvidas, a saber: o Ministério dos Transportes e os agentes financeiros conveniados (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Banco do Nordeste - BNB, Banco do Brasil e Banco da Amazônia).

A esse respeito merece registro a constatação da equipe de auditoria de que embora os projetos aprovados se coadunem com os objetivos previstos no art. 26 da Lei 10.893/2004 para aplicação dos recursos do FMM, as respectivas análises dos projetos, realizadas no âmbito do Departamento do Fundo da Marinha Mercante/MT, são superficiais e não atendem os critérios objetivos fixados na Portaria MT 90/2005 para as avaliações.

A alegação de carência de técnicos para realizar as competentes análises (existiriam apenas dois funcionários no setor) não altera a gravidade da situação e não afasta a responsabilidade dos agentes responsáveis considerando-se as quantias vultosas envolvidas. A título de exemplo, observo que, na reunião do Conselho Diretor do FMM, realizada em 9/10/2008, foram aprovados diversos projetos correspondendo à quantia aproximada de R$ 7,7 bilhões. A expressividade do valor envolvido deveria demandar análise criteriosa dos responsáveis envolvidos no processo decisório quanto à utilização dos recursos do Fundo, mas, conforme apontado no relatório da equipe técnica, não é o que ocorre.

Em vista do exposto, considero pertinente que, nesta oportunidade, tendo por objetivo evitar novas ocorrências semelhantes, seja feita determinação ao Ministério dos Transportes com vistas a dotar o setor competente dos meios necessários ao exercício de suas funções. Da mesma forma, cabe determinação ao Departamento do Fundo da Marinha Mercante para observar os critérios de análise definidos na norma acima mencionada na avaliação dos pedidos de concessão de prioridade para obtenção de financiamento de projetos com a utilização de recursos do Fundo da Marinha Mercante.

Destaco, também, as seguintes constatações da equipe de auditoria:

a) descumprimento pelos agentes financeiros do disposto nos art. 7º da Portaria MT 90/2005, que determina que os mesmos informem ao Departamento do Fundo da Marinha Mercante sobre a existência de pendências financeiras que impossibilitem o proponente a receber financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante;

b) existência, nos agentes financeiros, aguardando análise, de 47 projetos que receberam prioridade do Conselho Diretor do FMM (sendo 12 anteriores a 2007), no valor total de aproximadamente R$ 8,5 bilhões. Os prazos de validade das prioridades concedidas vêm sendo sucessivamente prorrogados, havendo lacuna, na Portaria 90/2005, quanto à fixação do número de meses para conclusão da respectiva análise pelos agentes financeiros e, conseqüentemente, para assinatura dos contratos de financiamento;

Entendo que os pontos acima indicados devam ser objeto de providências por parte dos órgãos competentes uma vez que constituem falhas que impactam a execução da política de financiamento público do desenvolvimento do transporte aquaviário e da indústria da construção e reparação naval do país.

Cabe, ainda, salientar a limitação aos trabalhos de auditoria desenvolvidos pela equipe deste Tribunal decorrente da precariedade das informações disponibilizadas pelo órgão auditado. Conforme anotado nas considerações finais do relatório de auditoria (itens 77 a 91), o Departamento do Fundo da Marinha Mercante não dispõe das informações relativas às concessões de financiamento com recursos do FMM de forma sistematizada, o que dá margem a divergências e inconsistências nos seus dados e informações. Dessa forma, com fundamento nos princípios da eficiência e da transparência da gestão, considero pertinente a determinação sugerida com vistas à adoção pelo órgão de sistema de controle unificado dos recursos do Fundo.

Finalmente, no que concerne à construção do Estaleiro Atlântico Sul, considerando o valor significativo do financiamento com recursos do Fundo da Marinha Mercante para sua construção (cerca de R$ 1 bilhão) e a relevância do empreendimento, bem como considerando as falhas verificadas nos procedimentos adotados no âmbito do Departamento do Fundo da Marinha Mercante e o papel dos agentes financeiros na concessão de financiamentos com recursos do Fundo (no caso, o BNDES), cabe determinar Unidade Técnica competente a realização de fiscalização específica no referido projeto.

No mais, manifesto-me de acordo com as propostas de determinações formuladas pela Unidade Técnica na forma registrada pelo Sr. Secretário da Secex/RJ. Quanto às informações a serem prestadas ao Congresso Nacional, considero que o encaminhamento ao solicitante da deliberação adotada nestes autos, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, atende o Requerimento encaminhado a este Tribunal pelo Senado Federal.

Face ao exposto, acolho em parte as propostas e Voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2471/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.557/2009-0.
2. Grupo II – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional, conforme Requerimento nº 200/2009, encaminhado mediante Ofício nº 330 (SF), de 13/04/2009.
3. Interessado: Senado Federal - SF.
4. Órgão: Departamento do Fundo da Marinha Mercante - MT.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - RJ (SECEX-RJ).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório de auditoria realizada com o objetivo de atender Solicitação do Congresso Nacional, consubstanciada no Requerimento nº 200, de 2009, de autoria do Senador Raimundo Colombo, aprovado pelo Plenário do Senado Federal, encaminhado a este Tribunal por meio do Ofício nº 330 (SF), de 13/4/2009, para a realização de auditoria no Fundo da Marinha Mercante.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. encaminhar ao Presidente do Senado Federal, por intermédio da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, em atendimento ao Requerimento n.º 200/2009, de autoria do Senador Raimundo Colombo, encaminhado a este Tribunal mediante o Ofício n.º 330 (SF), de 13/4/2009;

9.2. considerar integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional nos termos do art. 17, II, da Resolução-TCU-215/2008;

9.3. com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 c/c art. 250, II, do Regimento Interno/TCU determinar ao Ministério dos Transportes que:

9.3.1. envide esforços no sentido de dotar o setor de análise de projetos do Departamento do Fundo da Marinha Mercante – DEFMM dos meios necessários para o exercício de suas funções, preconizadas na Portaria MT nº 90/2005, em especial com relação à elaboração dos relatórios técnicos, a fim de subsidiar as deliberações do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM;

9.3.2. adote medidas, no prazo de 120 dias, visando à constituição de sistema de controle unificado, em relação à gestão dos recursos do Fundo de Marinha Mercante, de modo a garantir a exatidão das informações, em especial às relativas à situação de todos os projetos, desde o momento da concessão das prioridades de financiamento até a efetiva liquidação da dívida, compreendendo o acompanhamento dos recursos aprovados, liberados, a liberar e recuperados;

9.3.3. dê cumprimento ao art. 3º do Decreto 5.269, de 10 de novembro de 2004, estabelecendo, no prazo de 120 dias, o plano plurianual de aplicação dos recursos e as metas a serem alcançadas nos programas de desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, e passe a utilizar, efetivamente, tais instrumentos na análise de pedidos de prioridade para concessão dos recursos do FMM;

9.3.4. cobre o cumprimento pelos agentes financeiros do disposto no art. 7º da Portaria MT 90/2005, que determina que os mesmos informem ao Departamento do Fundo da Marinha Mercante sobre a existência de pendências financeiras que impossibilitem o proponente a receber financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante;

9.3.5. adote providências visando suprir a lacuna existente no art. 11 da Portaria 90/2005, que não consigna o número de meses para o agente financeiro assinar o respectivo contrato de financiamento com o postulante ou solicitar seu cancelamento;

9.4. com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 c/c art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, determinar ao Departamento do Fundo da Marinha Mercante – DEFMM que:

9.4.1. atente para o correto cumprimento dos normativos disciplinadores do processo formal, em especial da Lei 9.784/1999, no seu artigo 22, § 4º;

9.4.2. observe os critérios objetivos fixados na Portaria MT 90/2005 na avaliação dos pedidos de concessão de prioridade para obtenção de financiamento de projetos com a utilização de recursos do Fundo da Marinha Mercante;

9.5. determinar à Secex-RJ que monitore o cumprimento das determinações contidas nos subitens 9.3 e 9.4;

9.6. determinar à 9ª Secex que promova, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar de 18/1/2010, auditoria no financiamento concedido para a construção do Estaleiro Atlântico Sul com recursos do Fundo da Marinha Mercante, conforme exposto nos itens 5 e 6 das fls. 212 do volume principal;

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2471-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 018.696/2007-1 (7 anexos).
Natureza: Embargos de Declaração (em Representação)
Entidade: Companhia Nacional de Abastecimento - Conab/MAPA.
Recorrente: Conselho dos Exportadores de Café do Brasil - Cecafé.

Advogado(s): Ana Carolina de Castro Sales Duarte (OAB/MG 88.025), Leandro Modesto Coimbra (OAB/DF 28.154), Edgar Guimarães (OAB/PR 12.413), Raquel Dias da Silveira Motta (OAB/PR 42.115) e Daniel Ivo Odon (OAB/DF 18.163)..

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO QUE JULGOU PEDIDO DE REEXAME EM PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO, TRATANDO DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM LEILÕES DO PRÊMIO EQUALIZADOR PAGO AO PRODUTOR, RELATIVO À COMERCIALIZAÇÃO DA SAFRA DE CAFÉ DE 2007, A CARGO DA CONAB – PEPRO/CAFÉ. CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DOS EMBARGOS, EM FACE DA AUSÊNCIA DAS OMISSÕES ALEGADAS. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração interpostos pelo Conselho dos Exportadores de Café do Brasil – Cecafé (anexo 7), contra o Acórdão 1.835/2009 – Plenário (fl. 566/67, v.2), em que este Tribunal conheceu e deu parcial provimento a pedido de reexame interposto, pela mesma entidade, contra o Acórdão 2.037/2007-Plenário, para considerar parcialmente procedente a representação versada neste processo, referente a possíveis irregularidades em leilões do Prêmio Equalizador Pago ao Produtor de Café – Pepro/Café –, relativo à comercialização da safra de 2007, sob responsabilidade da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab.

2. O foco principal da representação foi o questionamento quanto à legitimidade da participação de cooperativas – e não apenas de produtores rurais individuais – nos leilões da espécie, fato que produziria distorções no Programa Pepro/Café, com prejuízo aos produtores individuais.

3. O **decisum** embargado foi proferido nos seguintes termos:

9.1 com fulcro nos arts. 48 e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer do pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando-se insubsistente o Acórdão 2.037/2007 – Plenário:
9.2 considerar parcialmente procedente a Representação versada neste processo;
9.3 **recomendar** ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e à Companhia Nacional de Abastecimento – Conab –, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, que, relativamente à elaboração de normas dos leilões do Prêmio Equalizador Pago ao Produtor – Pepro – , relativo à comercialização das safras de café (Pepro/Café):
9.3.1 adotem, nos leilões do Pepro/Café, o procedimento de efetuar o crédito dos prêmios, no caso de cooperativas arrematantes, diretamente às contas dos respectivos produtores rurais cooperados, à semelhança do que é adotado nos Regulamentos do Pepro n° 227/2009, relativo às safras de algodão em pluma, e n° 237/2009, referente à safra de milho;
9.3.2 aumentem o prazo mínimo entre a divulgação do aviso e a data do respectivo leilão, com vistas a garantir aos certames ampla publicidade junto ao produtores, ampliando, assim, o alcance, a competitividade e a efetividade dos leilões;
9.3.3 estudem a possibilidade de efetuar os leilões sob a forma regionalizada, com o objetivo de incrementar sua efetividade, a exemplo do modelo adotado nos Regulamentos do Pepro n° 227/2009, relativo às safras de algodão em pluma, e n° 237/2009, referente à safra de milho, que já são regionalizados;

9.4 **determinar** à Companhia Nacional de Abastecimento – Conab –, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.4.1 nos termos dos itens 13 a 15 do Regulamento Pepro/Café n° 2/2007, fiscalize e apure a ocorrência de burla aos limites individuais de venda fixados nos Avisos n° 362 e 407, aplicando aos responsáveis as penalidades administrativas cabíveis, devendo informar a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da ciência, sobre as medidas adotadas e respectivo resultado;

9.4.2 em respeito ao princípio da publicidade, definido no **caput** do art. 37 da Constituição Federal, e considerando que se trata de recursos de origem federal, o que justifica a divulgação de seu destino, publique, doravante, em seu sítio na Internet, as informações referentes aos produtores rurais beneficiados nos leilões do Pepro, fornecidas à Conab pelos arrematantes – produtores e cooperativas –, quando da comprovação das operações (nome; CPF; cooperativa ao qual é associado, quando cabível; e quantidade de produto negociado no leilão);

9.5 determinar à 8ª Secex que acompanhe a implementação das determinações e recomendações expedidas neste Acórdão;

9.6 dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao Presidente da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab – e ao Conselho dos Exportadores de Café do Brasil – Cecafé –, entidade recorrente.

4. A notificação do acórdão foi efetivada em 14/9/2009 (fl. 5, anexo 7) e o recurso protocolizado em 15/9/2009, sendo, portanto, tempestivo.

5. No mérito, a embargante alega, em síntese, a ocorrência das seguintes omissões na deliberação questionada:

a) não foram transcritas no acórdão as notas taquigráficas das "relevantes manifestações" feitas pelo Relator, durante a respectiva sessão, "acerca da prática atualmente adotada pela CONAB relativamente à ausência de fiscalização quanto à destinação dos recursos públicos, bem como quanto aos efeitos das recomendações contidas no v. acórdão";

b) a determinação descrita no item 9.4.1 do acórdão embargado ordena à Conab que "fiscalize e apure a ocorrência de burla **aos limites individuais de venda...**"; todavia, a representação apontou outras irregularidades que deveriam, igualmente, ser objeto de apuração, razão por que a fiscalização determinada deveria ser "ampla e irrestrita" (grifo da embargante);

c) o citado item 9.4.1 limitou-se a ordenar a aplicação, aos eventuais responsáveis, das "penalidades **administrativas** cabíveis" (grifo da embargante), quando o art. 6º da Lei 8.427/92 e os arts. "14.1 e 14.1.1; 15.1; 15.3 e 15.4 do regulamento do Pepro 001/2006 [sic]" prevêem outras sanções.

6. No mérito, a recorrente solicita o provimento dos embargos para que sejam corrigidas as omissões apontadas.

7. Posteriormente à interposição dos embargos, a Conab encaminhou o Ofício PRESI n° 371/2009, protocolizado neste Tribunal em 30/9/2009, trazendo diversas informações sobre a implementação das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal nos acórdãos proferidos na presente representação (fls. 587/88, v. 2). Em 5/10/2009, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento protocolizou o Ofício n° 149 - AECI/GM, contendo, igualmente, informações sobre as recomendações

expedidas ao órgão nesta representação. O teor dos ofícios mencionados ainda não foi analisado pela unidade técnica competente, 8ª Secex, tratando-se de matéria cujo exame não é pertinente nesta fase recursal, competindo ao relator original do processo.

É o Relatório.

VOTO

Os presentes embargos atendem aos requisitos fixados no art. 34 da Lei 8.443/92, devendo, portanto, ser conhecidos.

2. Em síntese, o Conselho dos Exportadores de Café do Brasil – Cecafé –, entidade embargante, alega a ocorrência de três omissões no acórdão questionado. A primeira seria a ausência de notas taquigráficas e as duas outras alusivas à suposta incompletude da determinação endereçada à Companhia Nacional de Abastecimento – Conab – no item 9.4.1 da mesma deliberação, **verbis:**

9.4.1 nos termos dos itens 13 a 15 do Regulamento Pepro/Café n° 2/2007, fiscalize e apure a ocorrência de burla aos limites individuais de venda fixados nos Avisos n° 362 e 407, aplicando aos responsáveis as penalidades administrativas cabíveis, devendo informar a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da ciência, sobre as medidas adotadas e respectivo resultado;

3. No tocante às notas taquigráficas, registro que as normas processuais deste Tribunal não prevêem sua transcrição no texto dos respectivos acórdãos. Os debates durante as sessões são gravados eletronicamente, não se produzindo registros taquigráficos. O conteúdo das discussões somente é levado, sinteticamente, ao respectivo acórdão, quando implica modificação do julgado. E isso não ocorreu no caso sob exame. Ademais, toda a argumentação necessária para fundamentar a deliberação está devidamente registrada no respectivo voto condutor. As considerações adicionais expendidas oralmente, na ocasião, prestaram-se apenas a enriquecer o debate, não afetando a parte dispositiva do acórdão. Logo, não existe a omissão aventada.

4. Também não procedem as duas alegações restantes, quanto ao alcance da determinação deste Tribunal para que a Conab apure administrativamente as irregularidades verificadas nos leilões.

5. A referência, na determinação, apenas à "burla aos limites individuais de venda" decorre do fato, devidamente registrado no voto condutor do acórdão embargado, de que as demais ocorrências taxadas como irregulares pelo Cecafé estavam, em verdade, em consonância com as normas aplicáveis. Segue-se o trecho do voto condutor em que analisei a matéria:

32. Quanto aos indícios de burla aos limites máximos de produção admitidos por produtor, demonstrados pela recorrente às fls. 182/201, do anexo 3 (vol. 1), entendo suficiente expedir determinação à Conab para que, nos termos dos itens 13 a 15[135] do Regulamento Pepro/Café n° 2/2007, fiscalize e apure a ocorrência de burla aos limites individuais de venda fixados nos Avisos n° 362 e 407, aplicando aos responsáveis as penalidades administrativas cabíveis, devendo informar a este Tribunal, no prazo de sessenta dias contados da ciência, sobre o resultado obtido. Como se vê, trata-se de proposta similar à apresentada pela 5ª Secex, com os devidos ajustes.

[135] Item 13: confere à Conab o amplo poder de fiscalizar, inclusive **in loco**, a lisura das operações realizadas pelos arrematantes nos leilões do Pepro; Item 14: define as infrações no âmbito do Pepro, incluindo a burla aos objetivos da operação; Item 15: define as penalidades administrativas no âmbito do Pepro.

33. As demais falhas apontadas pela recorrente, conforme assinalei, denotam possíveis deficiências na regulamentação dos leilões que podem, em tese, prejudicar sua efetividade. Porém não constituem ilegalidades (grifei).

6. Tal assertiva engloba o foco principal da representação, que foi a possibilidade de as cooperativas participarem dos leilões, recebendo diretamente os respectivos prêmios, enquanto arrematantes. Por esse motivo, registrei o seguinte argumento no voto então proferido:

25. À luz desse entendimento, não cabe ao Tribunal ditar, de forma impositiva, a forma a ser adotada pela Conab para o repasse do prêmio do Pepro/Café, se diretamente à conta dos produtores cooperados ou se à conta da cooperativa. Trata-se de questão afeta ao poder discricionário dos agentes formuladores dessa política pública.

7. Em vista disso, o Tribunal expediu recomendação aos entes responsáveis, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno desta Casa, "com o objetivo de ensejar – mas não impor – a implantação dos aperfeiçoamentos cabíveis" (§7 do voto condutor do acórdão embargado).

8. Ainda sob essa premissa, o Tribunal não poderia determinar a apuração de fatos que, a rigor, não afrontaram as normas legais. Nessa hipótese, enquadra-se o questionamento sobre a ausência de repasse direto dos prêmios, pelas cooperativas arrematantes, a seus cooperados. Isso porque o ingresso de recursos em uma cooperativa, segundo a própria natureza jurídica desse tipo de entidade, reverte-se em benefício dos cooperados. Trata-se de questão devidamente enfrentada no voto então apresentado, do qual extraio o seguinte excerto, que bem traduz as conclusões deste Tribunal:

9. Conforme demonstro a seguir, a admissão de cooperativas nos leilões do Pepro é legalmente amparada.

10. Essa base legal é a já mencionada Lei 8.427/92 (alterada pela Lei 9.848/99 e outras posteriores), que, entre outras providências, autoriza o Poder Executivo a conceder, nos termos nela dispostos, subvenções econômicas a produtores rurais, incluindo, entre outras modalidades, a equalização de preços de produtos agropecuários, prevista no seu art. 1º, inciso I[136]. É nessa hipótese que se insere o Pepro.

11. Conquanto a lei citada não mencione expressamente a possibilidade de conceder a subvenção diretamente a cooperativas, é cediço que esse tipo de entidade representa, por sua própria natureza, os interesses dos seus membros, que, no caso, são produtores rurais. No plano legal, essa dicção assenta-se no art. 3º da Lei 5.764/71 (Lei das Cooperativas): "Celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro."

12. Nesse diapasão, é razoável admitir que a participação de cooperativas nos leilões do Pepro ajusta-se à finalidade da subvenção econômica prevista na Lei 8.427/92, pois seus beneficiários finais devem ser os produtores rurais cooperados.

---

[136] Art. 1º É o Poder Executivo autorizado a conceder, observado o disposto nesta Lei, subvenções econômicas a produtores rurais, sob a forma de: (Redação dada pela Lei nº 9.848, de 26.10.1999)

I - equalização de preços de produtos agropecuários ou vegetais de origem extrativa; (Incluído pela Lei nº 9.848, de 26.10.1999)

9. Saliento que essas ponderações visam tão-somente a elidir a pecha de omissão, pois os embargos de declaração não podem ser manejados para rediscutir o mérito do acórdão.

10. No tocante à terceira suposta omissão apontada pelo Cecafé, entendo não ser necessário incluir, no acórdão, a menção expressa às sanções "legais", além das "penalidades administrativas cabíveis", já registradas na determinação.

11. No caso presente, a determinação menciona, de modo expresso, os itens 13 a 15 do Regulamento Pepro/Café n° 2/2007, aplicável aos leilões sob exame. Esses itens não apenas descrevem as sanções administrativas cabíveis, mas também explicitam seu caráter cumulativo com "as demais penalidades/sanções cabíveis" (itens 15.1 e 15.2 do mesmo regulamento).

12. Assim, o fato de a determinação questionada fazer referência apenas às sanções administrativas não afasta a possibilidade de aplicação de outras penalidades legalmente previstas. Por outro lado, a expressão "aplicando aos responsáveis as penalidades administrativas cabíveis", constante da determinação, engloba todas as sanções passíveis de aplicação direta pela Conab, sejam aquelas previstas no regulamento dos leilões, sejam outras definidas em normas distintas.

13. Logo, não prospera a alegada omissão.

14. Quanto à possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 6º da Lei 8.427/92137, invocada pela embargante, trata-se de questão que exige o exame de mérito da conduta alvejada na determinação sob exame, o que é impertinente em sede de embargos. Por esse motivo, deixo de analisar esse ponto, limitando-me a comentar que o mencionado artigo trata de "aplicação irregular" ou "desvio de recursos", condutas que não se associam, necessariamente, ao foco da determinação, que é a apuração de "burla aos limites dos leilões".

15. Diante dessas considerações, concluo pelo improvimento dos embargos declaratórios.

16. Por fim, entendo oportuno que este Tribunal determine à 8ª Secex, nos termos do item 9.5 do Acórdão 1.835/2009-Plenário, que analise as informações remetidas a este Tribunal, pela Conab e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, às fls. 587/592 (volume 2), em resposta à determinação e às recomendações veiculadas naquela deliberação.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2472/2009 – TCU – Plenário

---

[137] Art. 6° A aplicação irregular ou desvio dos recursos provenientes das subvenções de que se trata esta lei sujeitará o infrator à devolução, em dobro, da subvenção recebida, atualizada monetariamente, sem prejuízo das penalidades previstas no art. 44 da Lei n° 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

1. Processo: TC-018.696/2007-1 (7 anexos)
2. Grupo II – Classe I – Embargos de Declaração (em Representação)
3. Recorrente: Conselho dos Exportadores de Café do Brasil - Cecafé
4. Entidade: Companhia Nacional de Abastecimento - Conab/MAPA
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Serur
8. Advogados constituídos nos autos: Ana Carolina de Castro Sales Duarte (OAB/MG 88.025), Leandro Modesto Coimbra (OAB/DF 28.154), Edgar Guimarães (OAB/PR 12.413), Raquel Dias da Silveira Motta (OAB/PR 42.115) e Daniel Ivo Odon (OAB/DF 18.163).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração, interpostos pelo Conselho dos Exportadores de Café do Brasil – Cecafé, contra o Acórdão 1.835/2009-Plenário, em que este Tribunal conheceu e deu parcial provimento a pedido de reexame interposto pela mesma entidade contra o Acórdão 2.037/2007-Plenário, para considerar parcialmente procedente a representação versada neste processo, referente a possíveis irregularidades em leilões do Prêmio Equalizador Pago ao Produtor de Café – Pepro/Café –, relativo à comercialização da safra de 2007, sob responsabilidade da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 com fulcro no art. 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2 determinar à 8ª Secex, nos termos da determinação contida no item 9.5 do Acórdão 1.835/2009-Plenário, que analise as informações remetidas a este Tribunal, pela Conab e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, às fls. 587/592 (volume 2), em resposta à determinação e às recomendações veiculadas naquela deliberação;

9.3 dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao Presidente da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab – e ao Conselho dos Exportadores de Café do Brasil – Cecafé –, entidade recorrente.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2472-44/09-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC-001.499/2003-4
Órgão: Tribunal de Contas da União
Natureza: Administrativo
Interessado: André Geraldo Carneiro de Oliveira
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE REVISÃO DE OFÍCIO DE DECISÃO CONCESSIVA DE ANUÊNIOS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

- Os servidores fazem jus à contagem do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, para fins de percepção do adicional previsto no art. 67 da Lei n.º 8.112/1990, até a data de 8/3/1999, marco temporal estabelecido para a concessão de anuênios sob o regime estatutário.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que tem por objeto proposta de revisão, de ofício, da decisão exarada em 8/7/2004 (fls. 50-51) e publicada no Boletim do Tribunal de Contas da União - BTCU 27, de 19/7/2004, por meio da qual, em sede de pedido de reconsideração formulado pelo AUFC André Geraldo Carneiro de Oliveira, matrícula 5037-5, a Administração da Casa deu provimento ao seu pleito e deferiu-lhe dois anuênios em complemento aos treze que já haviam sido a ele concedidos em 26/2/2003 (fls. 16, **in** BTCU n.º 10, de 17/3/2003).

2. Historiando os fatos, verifico que o Interessado, então recém-ingresso no quadro de pessoal do Tribunal, requereu, por meio do documento de fl. 1, junto à então Secretaria de Recursos Humanos – Serec, atual Secretaria de Gestão de Pessoas – Segep, fosse averbado o tempo de serviço e o adicional por tempo de serviço descrito em certidão anexa, referente aos períodos de serviço cumpridos no Comando do Exército/Ministério da Defesa – CEx/MD (de 24/2/1986 a 6/12/2001), no Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MP (de 7/12/2001 a 31/7/2002), e no Ministério da Fazenda – MF (de 1º/8/2002 a 20/1/2003), tendo fundamentando seu pleito nos termos do art. 100 da Lei 8.112, de 1990.

3. Na oportunidade, a então Serec, apreciando a solicitação do Interessado, resolver deferir, na já citada data de 26/2/2003, a averbação de 16 anos, 11 meses e 5 dias de tempo de serviço, tendo-lhe concedido, por via de conseqüência, 13 anuênios, fundados no art. 67 do já mencionado Estatuto do Servidor Público Civil. Ainda segundo a Serec, referida contagem avançou apenas até 20/2/1999 em face das seguintes modificações legislativas operadas na Lei 8.112/1990:

a) a Medida Provisória – MP 1.815, de 6/4/1999, no seu art. 3°, a seguir transcrito, revogou o art. 67 da Lei 8.112/1990, respeitando, todavia, as situações constituídas até 8/3/1999:

"Art. 3° Revoga-se o art. 67 da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, respeitadas as situações constituídas até 8 de março de 1999";

b) a MP 1.909-15, de 29/6/99, revogou a MP 1.815/1999, tendo mantido, em seu texto, o dispositivo acima transcrito e, após várias reedições e renumeração, foi transformada na MP 2.225-45, de 4/9/2001 (que permanece em vigor por força do estabelecido no art. 2º da Emenda Constitucional – EC 32, de 11/9/2001), a qual, por meio do seu art. 15, II, revogou o inciso III do art. 61 e o art. 67 da Lei 8.112/1990, todavia respeitando as situações já constituídas até 8/3/1999; veja-se, a propósito, a redação do citado dispositivo da MP 2.225-45:

"Art. 15. Revogam-se:
(...)
II - o inciso III do art. 61 e o art. 67 da Lei no 8.112, de 1990, respeitadas as situações constituídas até 8 de março de 1999."

4. Nada obstante, o servidor-requerente, irresignado com a acolhida apenas parcial da sua pretensão, vez que teve deferidos 13 anuênios em vez dos 15 pleiteados, interpôs pedido de reconsideração, o qual mereceu a seguinte análise, favorável ao seu desiderato, por parte da Diretoria de Legislação de Pessoal da Serec – Dilpe:

"Os autos em epígrafe tratam de pedido de reconsideração interposto pelo servidor acima qualificado contra o despacho da Secretária de Recursos Humanos (**in** BTCU n° 10, publicado em 17 de março de 2003), o qual indeferiu adicional de tempo de serviço em 15%.

2. Vale ressaltar, inicialmente, que foram atendidos os pressupostos de admissibilidade do recurso em comento.

3. Alega o interessado nas suas razões, em síntese, que adquiriu o direito à percepção do referido adicional em 15% com amparo em legislação diferente da que se submete o servidor público civil, bem assim a Lei Estatutária lhe assegura para todos os fins, a contagem do tempo de serviço público federal, inclusive o prestado às Forças Armadas. Ao final, colaciona o recorrente, ensinamentos do magistério de Hely Lopes Meirelles, no pertinente à natureza jurídica da citada gratificação.

4. A controvérsia dos autos gravita em torno da possibilidade ou não de o recorrente averbar o tempo de serviço prestado ao Ministério da Defesa e Exército (Serviço Militar) posterior a 08/03/1999, com vistas à percepção do cogitado adicional.

5. No âmbito da Lei 8.112/90, de 11 de dezembro de 1990, a gratificação ora perseguida foi extinta pela Medida Provisória n° 2.225, publicada no DOU de 05/09/2001. Entretanto, com o objetivo de respeitar o direito adquirido, aquele normativo fincou regra de direito intertemporal, ao excetuar de sua eficácia todas as situações constituídas até 08/03/1999.

6. A seu turno, a Medida Provisória 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, que dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, também extinguiu o adicional de tempo de serviço, ficando, todavia, 'assegurado ao militar o percentual correspondente aos anos de serviço a que fizer jus em **29 de dezembro de 2000**.' (negritamos)

7. Ora, conforme se percebe, há duas normas jurídicas permissivas do adicional em relação aos servidores públicos federais, situação que todos conhecem, e que não se mostra sem razoabilidade, uma vez que o militar presta serviço de natureza condizente com sua função específica.

8. Conclui-se, então, que em ambos os regimes jurídicos há previsão da mesma vantagem. Portanto, neste aspecto, foi preenchida a exigência da reciprocidade entre tais regimes, fato que, sem dúvida, ratifica a tese defendida pelo recorrente.

9. Para complementar, observe-se a lição extraída do magistério do eminente Hely Lopes Meirelles, especialmente quando assevera que o adicional por tempo de serviço é 'irretirável do funcionário precisamente porque representa uma contraprestação de serviço já feito'.

10. Assim, parece-nos que o recorrente possui direito adquirido ao cômputo do tempo de serviço prestado como servidor militar para efeito de receber o percentual de 15% de adicional a que se referia o art. 67 da Lei 8.112/90, revogado pela Medida Provisória n° 2.225-45, de 04/09/2001, haja vista sua natureza **ex facto temporis** de serviço já prestado à Administração Pública. Trata-se, assim, de direito personalíssimo do recorrente.

11. Para finalizar, confira-se trecho do Parecer n° GM-013, de 11 de dezembro de 2000, exarado pela Advocacia-Geral da União, que, no que pertine ao tema aqui ventilado, assim se pronuncia:

'Na hipótese de tratar-se de posse e conseqüente vacância de cargo pertencente à União, são preservados os direitos personalíssimos incorporados ao patrimônio jurídico do servidor, mesmo se, na data em que for empossado, os preceptivos de que advieram os direitos não mais integrarem a ordem estatutária, pois subsistirá a relação jurídica e nenhuma interrupção ocorrerá na condição de servidor da entidade empregadora'.

Assim sendo, e tendo em vista que o recorrente trouxe à colação fortes argumentos a demonstração do seu direito, submetemos o processo à consideração superior, propondo **seja conhecido e provido** o presente recurso, reformando, assim, o r. despacho guerreado (fl. 16)."

5. Em que pese a manifestação favorável da Dilpe, o então Titular da Serec "*dada as divergentes interpretações do assunto em tela*", submeteu o feito à Secretaria-Geral de Administração-Segedam, propondo a oitiva da Consultoria Jurídica-Conjur.

6. Ao examinar a matéria, a Segedam resolveu acolher o pleito do Interessado, mediante o já mencionado despacho de fls. 50-51, a seguir reproduzido:

"Trata-se do pedido de reconsideração de fls. 20/22, previsto no art. 106 da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e dirigido à Secretaria de Recursos Humanos, face ao Despacho de fl. 16, o qual indeferiu, tacitamente, a incorporação do adicional por tempo de serviço do requerente na extensão pretendida.

2. O requerente aduziu, em resumo, que percebia, ao tempo em que ocupava posto de Capitão do Exército Brasileiro, referido adicional previsto no art. 30 da Medida Provisória n.º 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, combinada com o § 3º do art. 5º da Portaria n.º 466, de 13 de setembro de 2001, do Comando do Exército, esta última juntada em cópia de fls. 36/40. Anexou, também, cópia de contracheque de fl. 41, donde se infere a percepção da referida vantagem na magnitude indicada.

3. Ademais, trouxe à colação o Parecer n.º AGU/WM-1/2000 (Anexo ao Parecer GM-013), aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República em 11 de dezembro de 2000, do qual se destaca o seguinte excerto:

'Na hipótese de tratar-se de posse e conseqüente vacância de cargo pertencente à União, são preservados os direitos personalíssimos incorporados ao patrimônio jurídico do servidor, mesmo se, na data em que este for empossado, os preceptivos de que advieram os direitos não mais integrarem a ordem estatutária, pois subsistirá a relação jurídica e nenhuma interrupção ocorrerá na condição de servidor da entidade empregadora'.

4. A Secretaria de Recursos Humanos, à fl. 50, entendendo haver divergência interpretativa sobre a matéria, optou por que os autos fossem elevados à Consultoria Jurídica.

5. No mérito, esta Secretaria-Geral entende existir a viabilidade do direito na medida pleiteada. É que o percentual de quinze por cento do adicional por tempo de serviço já fora recebido pelo interessado

na forma da regra estatutária que se lhe aplicava na condição de militar da ativa. Assim, em verdade, a questão refere-se a direito adquirido, e seu consectário lógico, a segurança jurídica. Tal inferência tem sede de garantia constitucional (art. 5º, inciso XXXVI) e regulamentação no § 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, **verbis**:

'Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem'.

6. No mesmo diapasão, o art. 100 da Lei n.º 8.112, de 1990, assevera que será 'contado para todos os efeitos o tempo de serviço público federal, inclusive o prestado às Forças Armadas'. Via de conseqüência, não cabe, por via interpretativa, reduzir-se o sentido de tal disposição, de molde a reinterpretar-se o direito dela decorrente, materializado sob a forma de parcela remuneratória já incorporada ao patrimônio jurídico do servidor, a partir de norma aplicável ao servidor público, como se fez no caso em exame. Assim sendo, se como militar recebia quinze porcento a título de adicional que, inclusive, encontra plena compatibilidade ao regime da Lei n.º 8.112, de 1990, tal situação parece-nos intangível.

7. Em derradeiro, por encontrar pleno respaldo no ordenamento jurídico, resta afastada a hipótese de controvérsia no direito requerido, de molde a fazer-se necessária a oitiva da Consultoria Jurídica.

Pelo exposto, recebo a peça de fls. 20/22 como o recurso entabulado no art. 107 da Lei n.º 8.112, de 1990, dele conhecendo e dando provimento para:

I) autorizar a majoração no adicional por tempo de serviço na forma solicitada;

II) independente de provocação específica, a revisão das situações idênticas;

III) adoção das demais medidas cabíveis a cargo da Secretaria de Recursos Humanos."

7. Posteriormente, mediante instruções lançadas a fls. 58/68 dos autos, das quais reproduzem-se a seguir excertos, a então Serec, fundada no "*princípio do poder de autotutela da Adminstração Pública, consubstanciado na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com fulcro no art. 114 da Lei 8.112/90 e no art. 53 da Lei n.º 9.784/99*", propôs uma revisão dos autos, de modo que o Requerente tivesse reconhecido o cômputo de apenas 13 anuênios, completados em 20/2/1999, dispensando-se a reposição das importâncias indevidamente por ele recebidas, de boa-fé:

"5. A vantagem denominada anuênios foi extinta pela Medida Provisória n.º 1.815/99, de 8/3/99. Ao seu turno, Despacho da Diretoria Técnica de Legislação de Pessoal (fls. 16) acatou o argumento de que não houve rompimento do vínculo funcional do requerente com o serviço público, desde 24/02/1986, data em que fora incluído no serviço ativo da Força Aérea Brasileira, e reconheceu o percentual de 13% relativo aos anuênios completados em 20/02/99.

6. No entanto, quando do reconhecimento do tempo de serviço referente ao 14º e 15º anuênios, a Medida Provisória em comento já não poderia mais produzir efeitos legais, por ter revogado o dispositivo da Lei 8.112/90 que, em 08/3/1999 retirou do mundo jurídico o instituto da vantagem denominada anuênios, sem prejuízo do respeito às situações constituídas até a data de sua publicação.

7. Ocorre que, embora se trate de Vantagem por Tempo de Serviço (**ex facto temporis**) resultante de serviço já prestado (**pro labore facto**) que se incorpora automaticamente ao patrimônio jurídico do servidor - para todos os efeitos, aí compreendidos a disponibilidade e aposentadoria - os limites dos seus efeitos estão adstritos a disposição legal. Neste caso, os efeitos da incorporação em tela poderão subsistir até não mais que a data da revogação do artigo concessório, qual seja, 8/3/99, **ex vi** dos efeitos Medida Provisória em tela.

8. Cabe esclarecer, contudo que, no âmbito da Administração Pública, a vantagem em tela ainda não alcançou jurisprudência remansosa, haja vista diferentes juízos quanto à sua aplicação. Porém, por

força da Medida Provisória n.º 1.815/99 que embasou os Acórdãos n.ºs 71/2004 - Plenário e 822/2004 - Segunda Câmara, esta Casa adotou o entendimento no sentido de se considerar devidos aos magistrados anuênios até 08.03.99.

9. Nessa mesma esteira, colacionamos a informação de que a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Superior Tribunal Militar também adotaram a prática de conceder a dita vantagem até a data de 8/3/99. Assim, recorrendo-se ao instituto da analogia, entendemos cabível, S.M.J., a aplicação do mesmo paradigma ao caso concreto do requerente.

(...)

11. Relativamente ao Direito Adquirido da incorporação de 13% de anuênios, o direito pretoriano bem dividiu os momentos em que ocorre a aquisição desse Direito, considerando, para tanto, a divergência entre a legislação de regência dos servidores públicos civis daquela que deu suporte para aquisição do direito nos quadros castrenses. Os primeiros submetem-se à Lei n.º 8.112/1990, que teve o seu art. 67 revogado pela Medida Provisória n.º 1.815/99. Assim, diverso do estatuto do militar, a lei 8.112/90 não contempla a contagem e respectiva incorporação além da edição da mencionada medida.

12. Desse modo, constata-se que o requerente só se tornou titular do direito examinado em virtude do regime jurídico peculiar que o regia e, por via de conseqüência, só poderia exercê-lo enquanto subordinado ao mesmo. Ao ingressar voluntariamente no Tribunal de Contas da União, este deve se adaptar às regras pertinentes ao novo regime, que traz uma norma que impede a concessão da vantagem ora impugnada.

13. Acrescente-se, ainda, que a própria Constituição traz um tratamento distinto para os militares das Forças Armadas, em relação aos antigamente denominados 'servidores públicos', posto que as regras daqueles estão dispostas em capítulo próprio (arts. 142 e 143), ao passo que estes possuem disposições constantes nos arts. 39 a 41 da Carta Maior. Daí porque existir um estatuto apropriado para cada um deles.

14. É importante salientar que não se está negando vigência ao preceito insculpido no art. 5º, inciso XXXVI da Carta Magna, na medida em que o direito adquirido pelo requerente permaneceu protegido em face da superveniente alteração legislativa, mas apenas no âmbito em que lhe era próprio, qual seja, na carreira militar. A doutrina e jurisprudência são pacíficas no sentido de que os regimes não se confundem, bem como as vantagens auferidas por uns não são extensíveis aos outros, senão com previsão expressa.

(...)

15. Portanto, a única conclusão possível é de que não cabe invocar o instituto do direito adquirido de vantagens concernentes ao Estatuto dos Militares, considerando-se as normas isoladamente. Deve-se ter em conta todo o arcabouço legal pertinente. Quando a lei limitou a incorporação dos anuênios no Estatuto dos Servidores Públicos da União, pretendeu ordenar a utilização de tal vantagem não só para aqueles que já eram servidores, mas, como conseqüência lógica, para todos os demais que se submetessem ao Estatuto dos servidores públicos civis da União.

16. Entendemos também afastado o entendimento suscitado no parecer AGU/WM-1/200 (Anexado Parecer GM-013), da lavra da Advocacia-Geral da União, que determina que a mera existência vínculo ininterrupto com Administração Federal não é elemento bastante para garantir a incorporação dos adicionais militares na esfera civil. Quanto a esse assunto, o mesmo Parecer n.º GM-13 sintetiza a matéria, verbis:

'Se a vacância de um cargo decorre da posse em outro inacumulável, **cessam os direitos e deveres adstritos ao cargo que vagou e, em razão do cargo provido, são criados ou contraídos outros,** nos termos da legislação vigente na data da nova investidura.'

17. Assim, mesmo inexistindo a interrupção com a posse em outro cargo e conseqüente vacância de cargo pertencente à União, as responsabilidades típicas do cargo que deu origem aos adicionais são distintas. Da mesma forma, não subsistiu a relação jurídica, uma vez que os diplomas que regem cada carreira também são distintos, porque, embora a relação se dê com o mesmo ente federal – no caso, a União - o servidor encontrava-se sob a égide da Lei n.º 6.880/80 e agora encontra-se sob as regras da Lei n.º 8.112/90. Esta, por sua vez, não recepcionou os ditos adicionais, por serem típicos da carreira militar.

18. No que tange aos valores recebidos de boa-fé, o TCU vem aplicando a Súmula n.º 235 que determina que 'os servidores ativos e inativos, e os pensionistas, estão obrigados, por força de lei, a restituir ao Erário, em valores atualizados, as importâncias que lhes forem pagas indevidamente, mesmo que reconhecida a boa-fé, ressalvados apenas os casos previstos na Súmula n.º 106 da Jurisprudência deste Tribunal'.

(...)

20. Neste caso, conforme se infere do contexto a que se refere os itens 5 a 7 acima, restou patente que a Administração procedeu à uma interpretação razoável, embora errônea, da aplicação da Medida Provisória n.º 1.815/99, referente à concessão dos anuênios então pleiteados. Por outro lado, também faz-se mister considerar a boa-fé do requerente, eis que, igualmente, não se depreende dos autos nenhum indício da existência de animus para o enriquecimento sem causa, resultado de majoração das importâncias recebidas a título de remuneração.

21. Dessarte, considerando que não há falar em direito adquirido sem se levar em consideração a alteração de subordinação estatutária, e que o posicionamento mais coerente com a jurisprudência majoritária desta Corte é no sentido de que a concessão dos anuênios não poderá ultrapassar 08/03/1999, data da edição da Medida Provisória n.º 1.815/99 - que revogou o art. 67 da Lei n.º 8.112/90 - submetemos a matéria à apreciação superior, para propor a revisão do Despacho do Secretário-Geral de Administração (fls. 52/53), a fim de que o requerente tenha reconhecido o cômputo de apenas 13 anuênios, completados em 20/2/1999, conforme levantamento de tempo de serviço de fls. 14, dispensando, ainda, a reposição das importâncias indevidamente recebidas de boa-fé."

8. Em conseqüência, a Segedam, em atenção ao princípio insculpido no art. 5°, LV, da Constituição Federal, assecuratório a todos os interessados do contraditório e da ampla defesa, inclusive nos processos administrativos, com os meios e recursos a ela inerentes, abriu prazo de 15 (quinze) dias para manifestação do AUFC André Geraldo Carneiro de Oliveira acerca do parecer da então Secretaria de Recursos Humanos.

9. Tempestivamente, o Interessado, acostando peça a fls. 76/78, ratificou seu posicionamento anterior argumentando, em suma, que o art. 100 da Lei 8.112/90 lhe teria permitido manter os 15 anuênios deferidos, tendo, ademais, endossado a proposta da Serec de que fosse ouvida a Consultoria Jurídica do TCU sobre a matéria.

10. A douta Conjur, por sua vez, instada a se manifestar, exarou judicioso parecer a fls. 80-94, vazado nos seguintes termos:

"I - INTRODUÇÃO

Trata-se de proposta de revisão, de ofício, da decisão de fls. 50/51, adotada em pedido de reconsideração, que concedeu dois anuênios, em complemento aos treze que já haviam sido concedidos anteriormente, ao servidor André Geraldo Carneiro de Oliveira, que ingressou no regime instituído pela Lei n.º 8.112/90 em 07/12/2001 e nesta Corte de Contas em 21/01/2003.

II - DOS FATOS

2. O Interessado requereu ‘a averbação do tempo de serviço e do adicional por tempo de serviço’ relativo aos períodos em que laborou em outros órgãos federais, quais sejam: Ministério da Defesa (24/02/1986 a 06/12/2001); Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (07/01/2001 a 31/07/2002); e Ministério da Fazenda (01/08/2002 a 20/01/2003) (fl. 1).

3. A Secretaria de Recursos Humanos – SEREC –, após exame do pedido apresentado, averbou 16 anos, 11 meses e 05 dias de tempo de serviço e concedeu treze anuênios ao Interessado (fls. 15/17).

4. Inconformado com a decisão da SEREC de conceder somente treze anuênios e não quinze como havia solicitado, o Interessado interpôs pedido de reconsideração (fls. 20/22), ao qual foi dado provimento pela Secretaria-Geral de Administração – SEGEDAM. Assim, foram concedidos ao Interessado, com base no artigo 67 da Lei n.º 8.112/90, quinze anuênios, relativos ao período em que laborou, como militar (Lei 6.880/80), no Ministério da Defesa.

5. Na instrução de fls. 63/68, a SEREC propõe a revisão, de ofício, da concessão dos dois anuênios obtidos pelo servidor em razão do provimento do pedido de reconsideração, sob a alegação de que, no regime jurídico da Lei n.º 8.112/90, o adicional por tempo de serviço é devido somente até 8 de março de 1999, por força do inciso II do art. 15 da MP n.º 2.225-45/2001, enquanto que para os militares a referida vantagem seria devida até 29 de dezembro de 2000, conforme MP n.º 2.215-10/2001.

6. Em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a SEGEDAM determinou que fosse dado conhecimento da proposta de revisão, de ofício, ao servidor Interessado, a fim de que, se desejasse, apresentasse alegações acerca das ponderações apresentadas pela SEREC (fls. 68/70).

7. O Interessado apresentou suas alegações às fls. 76/78, sustentando, em síntese, que o tempo de serviço militar deve ser contado para todos os fins, nos termos do art. 100 da Lei n.º 8.112/90. Assim, requereu que fosse mantido o direito à percepção do adicional de tempo de serviço no percentual de 15%.

8. Encaminhado os autos à Secretaria de Gestão de Pessoas- SEGEP, esta ratificou a análise anterior, opinando pela mantença da proposta de fls. 58/68, no sentido de reconhecer o cômputo de 13 anuênios do Interessado, dispensando a reposição das importâncias indevidamente recebidas de boa-fé (fls. 80/81).

9. Por sua vez, a SEGEDAM solicita o pronunciamento desta Consultoria Jurídica acerca da proposta apresentada pela SEGEP (fls. 83/84).

III - DO EXAME DA MATÉRIA

10. O processo em questão diz respeito à concessão do adicional por tempo de serviço (anuênios) referente ao período no qual o Interessado esteve vinculado ao Ministério da Defesa e Exército, entre 24/02/1986 a 06/12/2001, na qualidade de militar.

11. Ao analisar questões análogas, a CONJUR vem se manifestando no sentido de admitir a contagem do tempo de serviço prestado à Administração Pública Federal, para todos os efeitos, inclusive adicional por tempo de serviço, tão-somente para os servidores que tenham sido regidos pela Lei 8.112/90 em qualquer período entre 12/12/90 a 10/12/97 (serviços prestados às sociedades de economia mista e às empresas públicas federais) ou 12/12/90 a 08/03/99 (serviços prestados à União, às autarquias e às fundações públicas federais). Esse foi o entendimento proferido pela CONJUR ao analisar a contagem do tempo de serviço prestado por servidores do TCU às entidades da administração pública indireta, conforme a seguir se transcreve:

Parecer exarado nos autos do TC-012.428/2005-7:

‘24. Conclui-se, desta forma, que a restrição temporal imposta pelo Acórdão 1.871/2003-Plenário refere-se somente a anuênios, pois foi extraída da interpretação do art. 67 da Lei 8.112/90, que tratava daquela vantagem. Ou seja, o servidor que foi regido pela Lei 8.112/90 entre 12/12/1990 e 10/12/1997 tem direito à contagem do tempo de serviço prestado anteriormente em órgãos e entidades públicos,

inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, para fins de concessão de anuênios' (grifou-se)

Parecer exarado nos autos do TC-017.846/1990-0:

'11. Com o presente recurso almeja o recorrente a supressão da limitação temporal imposta pelo subitem 9.4 do Acórdão n.º 1.871/2003-TCU-Plenário ao aproveitamento do tempo de serviço prestado a empresas estatais por servidores que tenham ingressado no Quadro de Pessoal do TCU após 10/12/1997, data da edição da Lei n.º 9.527/97, pois, segundo alega, além de a referida restrição ferir direitos adquiridos e o princípio da irretroatividade das leis, contradiz o disposto no art. 100 da Lei n.º 8.112/1990, que resguarda a contagem do referido tempo de serviço para todos os efeitos legais.

12. Cumpre destacar, contudo, que o período em questão não foi fixado ao acaso. Ele encontra sua razão de ser na redação do art. 67 da Lei n.º 8.112/1990, em vigor desde a edição da Lei n.º 9.527/97, em 10/12/1990, que restringe à contagem do tempo de serviço como tempo de serviço público federal, para fins de percepção do adicional ali previsto, o prestado à União, autarquias e fundações públicas, ilação esta que se extrai das considerações tecidas pelo Exm.º Sr. Ministro Marcos Vinicius Vilaça no voto condutor do mencionado aresto, verbis:

'63. Importa registrar, finalmente, que os direitos decorrentes de tempo de serviço antes previstos na Lei n.º 8.112/90 como anuênios e licença-prêmio foram revogados pela MP n.º 2.225-45/2001 e pela Lei n.º 9.527/97, respectivamente, assegurada a fruição das situações constituídas até 08/03/1999, no primeiro caso, e até 15/10/1996, no segundo.

64. Antes de extinguir o direito aos anuênios por tempo de serviço para as novas situações, a Lei n.º 9.527/97 deu nova redação ao dispositivo original da Lei n.º 8.112/90 (art. 67), passando a fazer referência expressa ao tempo de serviço público prestado à União, às autarquias e às fundações públicas federais, além de limitar o adicional a 35% do vencimento básico.

65. Conquanto pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal, como já visto, o tempo de serviço público prestado à União abranja o tempo dedicado tanto à administração pública direta quanto à indireta, na interpretação que se deve conferir, inclusive, ao artigo 100 da Lei n.º 8.112/90, que se mantém inalterado até os dias de hoje, é de se reconhecer que a Lei n.º 9.527/97 individualizou entes da administração indireta (autarquias e fundações) ao dispor acerca do aproveitamento de tempo de serviço público para o efeito de anuênios, deixando à parte as empresas públicas e sociedades de economia mista. Portanto, para o efeito de anuênios, a utilização do tempo de serviço nessas entidades só deve prevalecer até 10/12/1997, um dia antes da publicação da mencionada lei, e não até 08/03/1999, data em que o direito foi extinto.

66. Mais ainda, só é admissível a fruição do direito de usar para todos os efeitos o tempo de serviço na administração indireta para os servidores que, algum dia, estiveram sob a proteção do art. 67 original da Lei n.º 8.112/90, ou seja, que foram regidos por essa lei entre 12/12/1990 e 10/12/1997. Fora desse período, a legislação aplicável expressamente não admite o aproveitamento, não havendo retroação da Lei n.º 8.112/90, ressalvando-se, é claro, a possibilidade de contagem de épocas passadas para o ex-funcionário da administração indireta que tenha ingressado no regime estatutário entre 12/12/1990 e 10/12/1997, em razão da própria natureza pretérita do tempo de serviço a ser aproveitado.'' (grifou-se)

Parecer exarado nos autos do TC-018.015/2005-4:

'27. O art. 100 da Lei 8.112/90, conforme já abordado, determinou a contagem, para todos os efeitos, do tempo de serviço público federal, inclusive o prestado às Forças Armadas. Ocorre, entretanto, que, mediante o Acórdão n.º 1.871/2003-Plenário (...), o TCU decidiu que o tempo de serviço prestado em entidades da administração indireta deve ser contado, para todos os efeitos legais, inclusive anuênios, mas apenas para os servidores que tenham sido regidos pela Lei 8112/90 em qualquer período entre

12/12/90 e 10/12/97 (...). O tempo de serviço público federal para os que passaram a ser regidos pela Lei 8.112/90 após esse período não pode ser computado para fins de anuênios, mas apenas para outros efeitos legais, tais como disponibilidade e aposentadoria.

(...)

34. Para o devido cotejo da modificação legislativa, transcreve-se:

Lei 8.112/90 (redação original): 'Art.67. O adicional por tempo de serviço é devido à razão de 1% (um por cento) por ano de serviço público efetivo, incidente sobre o vencimento de que trata o art.10.'

Lei 8.112/90 (redação dada pela Lei 9.572/97): 'Art.67. O adicional por tempo de serviço é devido à razão de cinco por cento a cada cinco anos de serviço público efetivo prestado à União, às autarquias e às fundações públicas federais, observado o limite máximo de 35% incidente exclusivamente sobre o vencimento básico do cargo efetivo, ainda que investido o servidor em função ou cargo de confiança.'

35. Depreende-se do exposto que o tempo de serviço público federal para os que passaram a ser regidos pela Lei 8.112/90 somente após 10/12/97 não pode ser computado para fins de anuênios, pois esta vantagem foi extinta em 11/12/1997 com a entrada em vigor da Lei 9.527/97. O novo adicional por tempo de serviço, conhecido como qüinqüênio, instituído por essa Lei, exigia, para sua concessão, a prestação de serviço público efetivo à União, às autarquias e às fundações públicas federais, pelo prazo mínimo de cinco anos, prazo este que não chegou a se completar para os servidores que ingressaram no serviço público após 11/12/97, tendo em vista a extinção daquela vantagem em 08/03/99 pela Medida Provisória n.º 1815, publicada naquela data.' (grifou-se)

Parecer exarado nos autos do TC-012.847/2005-4:

'13. Com relação ao tempo de serviço prestado ao Ministério da Fazenda, de 19/12/1979 a 04/05/1986, é de se considerar que tal tempo não pode ser computado para fins de obtenção de ATS, pois o ingresso no serviço público foi posterior a 8/3/1999, data em que se extinguiu o benefício do regime jurídico (MP 1.815/99).

14. Cuida-se de interpretação decorrente do Acórdão 2036/2004-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal decidiu que para o fim de obtenção do adicional por tempo de serviço, o servidor deve ter estado sob o regime da Lei n.º 8.112/90, em qualquer período, até 8/3/1999, data da publicação da Medida Provisória 1.815/99, que revogou o art. 67 daquela lei. Por pertinente, trazemos à colação excerto do Voto do Ministro-Relator, Walton Alencar Rodrigues:

'O servidor prestou serviços à Presidência, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) no período de 28/12/1978 à 30/9/1987 (fl.3).Deixou, então, o vínculo com a administração pública federal, com a investidura, em 18/11/1991, no cargo de Analista de Controle Externo deste Tribunal.

Nos termos do art.100 da lei 8.112/90, a questão da contagem, para todos os efeitos legais, do tempo de serviço público federal, prestado sob o regime celetista, já foi enfrentada por essa Corte de Contas.

Lei 8.112/90: 'Art.100. É contado para todos os efeitos o tempo de serviço público federal, inclusive o prestado às Forças Armadas.'

Ao prolatar o Acórdão 1.871/2003-Plenário, o TCU, na linha de precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal (Rp 1.490-8/DF, ADIn 1.400-5/SP e RE 195.767-1/SP), admitiu a contagem do tempo de serviço público prestado, sob o regime da CLT, a entidades da administração indireta da União (empresas públicas e sociedades de economia mista) pelos atuais servidores públicos.

Se o atendimento ampliativo do conceito de tempo de serviço público alcança o tempo dedicado, no regime da CLT, à administração indireta, é indubitável que também abarca o tempo devotado à administração direta, sob mesmo regime, bem como às autarquias e às fundações públicas federais. Admitir-se, na primeira hipótese, o 'eminente serviço público', consoante os fundamentos do citado

Acórdão 1.871/2003, implica também reconhecê-lo, com maior propriedade, na segunda hipótese, até mesmo em razão da natureza essencialmente pública do órgão empregador.

E aqui está-se obviamente a falar do tempo dedicado à administração direta, autarquias e fundações por servidor que deixara esse vínculo contratual trabalhista antes 12/12/1990, data da publicação da Lei 8.112/90, uma vez que os servidores celetistas, cujas as relações laborais com esses entes vigiam naquela data, passaram automaticamente a submeter-se ao novo regime jurídico instituído, conforme o art. 243 do mesmo diploma legal, ficando-lhes assegurada a contagem do tempo anterior de serviço público federal para todos os fins.

Essa garantia tornou-se absoluta, isto é, para todos os fins, com a suspensão, por meio da Resolução 35/99 do Senado Federal, da execução dos incisos I e III do art. 78 da Lei 8.162/91, que excepcionavam a contagem do tempo de serviço público, dos servidores que passaram para o regime da lei 8.112/90, para os efeitos de anuênios e licença-prêmio por assiduidade.

Lei 8.162/91: 'Art.7º São considerados extintos, a partir de 12 de dezembro de 1990, os contratos individuais de trabalho dos servidores que passaram ao regime jurídico instituído pela Lei n.º8.112, de 1990, ficando-lhe assegurada a contagem de tempo anterior de serviço público federal para todos os fins, exceto: I- anuênio; II – (revogado pela lei 8.911/94); III – Licença-prêmio por assiduidade.'

É, portanto, consentânea com a recente linha jurisprudencial adotada por esta Corte (Acórdão 1.871/2003-Plenário) a contagem, para todos os efeitos, do tempo de serviço público prestado à administração direta da União, às autarquias e às fundações públicas federais, sob o regime celetista, por servidor cujo vínculo empregatício tenha sido desfeito antes da Lei 8.112/90.

Entretanto, para o fim específico de obtenção do adicional por tempo de serviço (ATS), de que trata o art. 67 da Lei 8.112/90, condicionou-se, no Acórdão 1.871/2003-Plenário, que o servidor tenha estado sob o regime da Lei 8.112/90, em qualquer período, até 10/12/1997, data em que a Lei 9.527/97, conferindo nova redação ao citado art.67, individualizou entes da administração indireta (autarquias e fundações) ao dispor sobre o aproveitamento do tempo de serviço público para o efeito do adicional, deixando à parte as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

(...)

No presente caso, sob regime celetista, o servidor prestou efetivo serviço público à administração federal direta, nos quadros da Presidência da República, exercendo as funções de Especialista Qualificado, Digitador e Programador Júnior.

Portanto, para efeito de obter o adicional por tempo de serviço, não se lhe impõe idêntica regra condicionante prescrita aos ex-empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, no sentido de ter estado sob o regime da Lei 8.112/90 antes da Lei 9.527/97.

A vantagem do art.67 da Lei 8.112/90, inicialmente sob a forma de anuênios e depois de qüinqüênios, foi extinta, todavia, pela Medida Provisória 1.815, publicada no DOU em 8/3/1999.

MP 1.871/99: ' Art. 3º Revoga-se o art.67 da Lei n.º 8.112 de 11 de dezembro de 1990, respeitadas as situações constituídas até 8 de março de 1999.'

Portanto, para fim de obtenção do adicional por tempo de serviço, a condição a ser imposta, na hipótese, é que servidor tenha ficado sob o regime da Lei 8.112/90, em qualquer período, até 8/3/1999, data da publicação da MP 1.815/99, que revogou o art. 67 da Lei 8.112/90, extirpando a vantagem do ordenamento jurídico. (...).''

(Voto Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues. Acórdão 2036/2004-TCU-Plenário. TC 013.248/1997-9. Ata 44/2004-Plenário. Sessão extraordinária de caráter reservado de 8/12/2004) (grifou-se)

12. Segundo se depreende da leitura dos pareceres exarados pela CONJUR, que encontram fundamento em jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão n.º 1.871/2003-Plenário e Acórdão n.º 2.036/2004-Plenário) e dos Tribunais Superiores pátrios, o direito à percepção de adicional por tempo de serviço em razão de serviços prestados à Administração Pública Federal apenas é devido aos servidores que tenham sido regidos pela Lei n.º 8.112/90 em qualquer período entre a publicação da norma (12/12/90) e a revogação do referido benefício (10/12/97 ou 08/03/99). É dizer, para a concessão do adicional por tempo de serviço, em decorrência do disposto no artigo 100 da Lei n.º 8.112/1990, exige-se que o servidor público efetivo federal tenha sido regido pelo aludido diploma legal enquanto se encontra vigente o benefício.

13. No caso concreto, o Interessado prestou serviços à União, por intermédio do Ministério da Defesa e Exército, na qualidade de militar, ou seja, sob o regime instituído pela Lei n.º 6.880/80, no período de 24/02/1986 a 06/12/2001, mas somente veio a ser regido pela Lei n.º 8.112/90 a partir de 07/12/2001, quando ingressou no serviço público federal para ocupar cargo no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (fl. 4). Dessarte, o interessado não tem direito à percepção de qualquer adicional por tempo de serviço de que tratava o art. 67 da Lei n.º 8.112/90, porquanto quando se submeteu aos seus ditames a citada vantagem encontrava-se revogada.

14. Quanto ao direito adquirido do Interessado à vantagem denominada 'Adicional de Tempo de Serviço' descrita no art. 1º, II, 'c', da Medida Provisória n.º 2.215-10/2001, à época em que ostentava a qualidade de militar, cumpre ressaltar que quando voluntariamente passou a ostentar a qualidade de servidor público civil, passou a ser ele regido, exclusivamente, pela Lei n.º 8.112/90, sendo certo que as vantagens adquiridas sob a égide do regime militar não podem se comunicar com o regime civil, consoante entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico. Ademais, segundo dito acima, a vantagem denominada 'Adicional por Tempo de Serviço' prevista no art. 67 da Lei n.º 8.112/90 foi extinta em 08/03/1999, bem antes de o Interessado ter se tornado servidor público civil. Logo, segundo dispõe o art. 100 da Lei n.º 8.112/90, o serviço prestado pelo Interessado às Forças Armadas deve ser contado para todos os efeitos, exceto, por óbvio, no que tange às vantagens que já se encontravam revogadas quando da submissão ao aludido regime.

15. Ressalte-se, mais uma vez, que, embora as vantagens descritas no art. 1º, II, 'c', da Medida Provisória n.º 2.215-10/2001 e no revogado art. 67 da Lei n.º 8.112/90 possuam a mesma denominação, suas naturezas jurídicas são distintas. Uma se refere ao regime jurídico militar, outra ao regime jurídico civil, os quais não se confundem e nem se comunicam, salvo expressa determinação legal, inocorrente na espécie. Nesse passo, cumpre observar que o artigo 100 da Lei n.º 8.112/90 resguardou tão-somente o aproveitamento do tempo de serviço prestado nas Forças Armadas e não as vantagens adquiridas no aludido regime.

16. Ou melhor, segundo destacado em decisão proferida pelo Ex.mo Juiz Jamil Rosa de Jesus Oliveira que indeferiu liminar pleiteada nos autos do Mandado de Segurança n.º 2005.34.00.032522-7, impetrado por servidores desta Casa, ex-oficiais da Marinha do Brasil, contra ato do Secretário-Geral de Administração deste Tribunal que não atendeu ao pedido de incorporação dos adicionais militar e de habilitação em seus vencimentos:

'A pretensão não se reveste da menor relevância jurídica. Militar é militar; servidor civil é servidor civil. Assim mesmo: tautologia pura. Não se misturam regimes jurídicos. Vantagem de militar é própria de quem ostenta essa situação jurídica. Não se pode ao mesmo tempo ser servidor civil e ser militar. Não há mais anfíbios no serviço público. Indefiro a liminar.' (grifou-se)

17. Nesse sentido, bastante elucidativos os fundamentos deduzidos pela Dilpe em seu parecer (fls. 58/61), embora tenha aquela unidade concluído erroneamente, segundo entendimento desta Consultoria Jurídica, pelo reconhecimento do direito do interessado ao cômputo de 13 anuênios, **in verbis**:

'11. Relativamente ao Direito Adquirido da incorporação de 13% de anuênios, o direito pretoriano bem dividiu os momentos em que ocorre a aquisição desse Direito, considerando, para tanto, a divergência entre a legislação de regência dos servidores públicos civis daquela que deu suporte para aquisição do direito nos quadros castrenses. Os primeiros submetem-se à Lei n.º 8.112/90, que teve o seu art. 67 revogado pela Medida Provisória n.º 1.815/99. Assim, diverso do estatuto do militar, a lei 8.112/90 já não contempla a contagem e respectiva incorporação além da edição da mencionada medida.

12. Desse modo, constata-se que o requerente só se tornou titular do direito examinado em virtude do regime peculiar que o regia e, por via de conseqüência, só poderia exercê-lo enquanto subordinado ao mesmo. Ao ingressar voluntariamente no Tribunal de Contas da União, este deve se adaptar às regras pertinentes ao novo regime, que traz uma norma que impede a concessão da vantagem ora impugnada.

13. Acrescente-se que a própria Constituição traz um tratamento distinto para os militares das Força Armadas, em relação aos antigamente denominados "servidores públicos", posto que as regras daqueles estão dispostas em capítulo próprio (arts. 142 e 143), ao passo que estes possuem disposições constantes nos arts. 39 a 41 da Carta Maior. Daí porque existir um estatuto apropriado para cada um deles.

14. É importante salientar que não se está negando vigência ao preceito insculpido no art. 5º. Inciso XXXVI da Carta Magna, na medida em que o direito adquirido pelo requerente permaneceu protegido em face da superveniente alteração legislativa, mas apenas no âmbito em que lhe era próprio, qual seja, na carreira militar. A doutrina e a jurisprudência são pacíficas no sentido de que os regimes não se confundem, bem como as vantagens auferidas por uns não são extensíveis aos outros, senão com previsão expressa. Neste sentido:

(...)

15. Portanto, a única conclusão possível é de que não cabe invocar o instituto do direito adquirido de vantagens concernentes ao Estatuto dos Militares, considerando-se as normas isoladamente. Deve-se ter em conta todo o arcabouço legal pertinente. Quando a lei limitou a incorporação dos anuênios no Estatuto dos Servidores Públicos da União, pretendeu ordenar a utilização de tal vantagem não só para aqueles que já eram servidores, mas, como conseqüência lógica, para todos os demais que se submetessem ao Estatuto dos servidores públicos civis da União.

16. Entendemos também afastado o entendimento suscitado no parecer AGU/WM-1/200 (Anexado Parecer GM-013), da lavra da Advocacia-Geral da União, que determina que a mera existência de vínculo ininterrupto com a Administração Federal não é elemento bastante para garantir a incorporação dos adicionais militares na esfera civil. Sobre esse assunto, o mesmo Parecer n.º GM-13 sintetiza a matéria, verbis:

'Se a vacância de um cargo decorre da posse em outro inacumulável, cessam os direitos e deveres adstritos ao cargo que vagou e, em razão do cargo provido, são criados ou contraídos outros, nos termos da legislação vigente na data da nova investidura.'

17. Assim, mesmo inexistindo a interrupção com a posse em outro cargo e conseqüente vacância de cargo pertencente à União, as responsabilidades típicas do cargo que deu origem aos adicionais são distintas. Da mesma forma, não subsistiu a relação jurídica, uma vez que os diplomas que regem cada carreira também são distintos, porque, embora a relação se dê com o mesmo ente federal – no caso, a União – o servidor encontrava-se sob a égide da Lei n.º 6.880/80 e agora encontra-se sob as regras da Lei n.º 8.112/90. Esta, por sua vez, não recepcionou os ditos adicionais, por serem típicos da carreira militar.'

18. Pelo exposto, considerando que a conclusão desta Consultoria Jurídica é diametralmente oposta aos pareceres pretéritos exarados nestes autos e repercute diretamente na esfera de direitos do servidor interessado, caso acolhida esta manifestação, em obediência aos princípios da ampla defesa e do contraditório, propugnamos que se lhe dê conhecimento desta instrução, a fim de que, se desejar, apresente novas considerações a respeito da matéria.

19. Ressaltamos, ainda, que a questão deve ser tratada com a máxima urgência, uma vez que o direito de a Administração anular a referida decisão decairá em abril de 2008, haja vista que o primeiro pagamento da indigitada vantagem ocorreu na folha de abril de 2003 (fl. 19). Sobre a questão, dispõe o artigo 54 da Lei n.º 9.784/1999, verbis:

'Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.' (grifou-se)

IV - CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Por conseguinte, esta Consultoria Jurídica, especificamente no que concerne à indagação exposta pela Segedam, ou seja, se é pertinente rever de ofício os dois anuênios concedidos ao interessado, manifesta-se de acordo, pois considera que não há direito à percepção de 15 anuênios.

Adicionalmente, pela motivação exposta, esta unidade considera que pode haver a revisão, de ofício, da concessão de todos os anuênios deferidos ao Interessado, porquanto, quando se submeteu aos ditames da Lei n.º 8.112/90, o adicional por tempo de serviço de que tratava o art. 67 já se encontrava revogado, devendo-se, todavia, caso acolhida essa nova proposta, ser aberta nova oportunidade de defesa ao Interessado."

11. Acolhendo, de modo tácito, o encaminhamento propugnado pela Conjur, o Titular da Segedam, mediante despacho de fls. 95, determinou que fosse dado ao AUFC André Geraldo "*conhecimento* (...) *do parecer da Conjur, para que, se quiser, apresente, em 15 (quinze) dias, suas alegações acerca das ponderações constantes da manifestação do órgão jurídico, podendo, também, ter vistas e cópia destes autos*".

12. Em atendimento, o Interessado contra-arrazoou por meio de peça inserta a fls. 97-127, na qual, em essência, repetiu os argumentos já antes apresentados, acrescendo, em reforço, magistério de doutrinadores e excertos de julgados favoráveis à tese por ele desenvolvida.

13. Examinando os argumentos do servidor-interessado, o Titular da Segedam se manifestou nos seguintes termos:

"Versam os autos sobre proposta da então Secretaria de Recursos Humanos - Serec, atual Secretaria de Gestão de Pessoas - Segep, para **rever, de ofício, a decisão de fls. 50/51**, proferida, em pedido de reconsideração, pelo Sr. Secretário-Geral de Administração à época, por meio da qual foram concedidos mais 2 anuênios ao servidor André Geraldo Carneiro de Oliveira, em complemento aos 13 anteriores, com base em tempo de serviço prestado por ele às Forças Armadas.

2. A seguir, apresenta-se, resumidamente, o histórico dos autos.

3. Em 3/2/2003, o referido servidor, por intermédio do documento de fl. 1, requereu à então Serec 'a averbação do tempo de serviço e do adicional por tempo de serviço', relativo aos períodos de serviço em que laborou nos seguintes órgãos públicos federais: Ministério da Defesa (Comando do Exército), de 24/2/1986 a 6/12/2001; Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, de 7/12/2001 a 31/7/2002 e Ministério da Fazenda, de 1º/8/2002 a 20/1/2003.

4. A então Serec, após exame do requerimento do interessado, averbou 16 anos, 11 meses e 5 dias de tempo de serviço e **concedeu-lhe 13 anuênios, contados até 20/2/99,** com fundamento no art. 67 da Lei n.º 8.112/90, o qual, quando vigente, assegurava ao servidor público civil o direito ao adicional por tempo de serviço. (grifo nosso).

5. A contagem de anuênios **somente** até a referida data deu-se em razão do contido no art. 3º da Medida Provisória (MP) n.º 1.815, de 6/4/1999, **in verbis:**

'Revoga-se o art. 67 da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, **respeitadas as situações constituídas até 8 de março de 1999**'. (grifo nosso)

6. Posteriormente, foi editada a MP n.º 1.909-15, de 29/6/99, que, embora tenha revogado a MP retrocitada, manteve, em seu texto, o dispositivo acima transcrito. Esta, após várias reedições, inclusive com renumeração, transformou-se na **MP n.º 2.225-45**, de 4/9/2001, que dispôs, em seu art. 15, inciso II, o seguinte:

'Art. 15. Revogam-se:

(...)

II - o inciso III do art. 61 e o art. 67 da Lei no 8.112, de 1990, **respeitadas as situações constituídas até 8 de março de 1999**;' (grifo nosso)

7. A MP 2.225-45 continua em tramitação e não foi mais reeditada, por força do disposto no art. 2º da Emenda Constitucional n.º 32, de 11/9/2001, **verbis:**

'Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.'

8. Inconformado com a decisão da antiga Serec, que concedeu-lhe somente 13 anuênios em vez de 15, como havia solicitado, o referido servidor interpôs pedido de reconsideração, apreciado em 8/6/2004 por esta Segedam, fls. 50/51, que pronunciou-se da seguinte forma, **verbis**:

'5. No mérito, esta Secretaria-Geral entende existir a viabilidade do direito na medida pleiteada. É que o percentual de quinze por cento do adicional por tempo de serviço já fora recebido pelo interessado na forma da regra estatutária que se lhe aplicava na condição de militar da ativa. Assim, em verdade, a questão refere-se a direito adquirido, e seu consectário lógico, a segurança jurídica. Tal inferência tem sede de garantia constitucional (art. 5º, inciso XXXVI) e regulamentação no § 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, **verbis**:

'Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem'.

6. No mesmo diapasão, o art. 100 da Lei n.º 8.112, de 1990, assevera que será 'contado para todos os efeitos o tempo de serviço público federal, inclusive o prestado às Forças Armadas'. Via de conseqüência, não cabe, por via interpretativa, reduzir-se o sentido de tal disposição, de molde a reinterpretar-se o direito dela decorrente, materializado sob a forma de parcela remuneratória já incorporada ao patrimônio jurídico do servidor, a partir de norma aplicável ao servidor público, como se fez no caso em exame. Assim sendo, se como militar recebia quinze porcento a título de adicional que, inclusive, encontra plena compatibilidade ao regime da Lei n.º 8.112, de 1990, tal situação parece-nos intangível.

7. Em derradeiro, por encontrar pleno respaldo no ordenamento jurídico, resta afastada a hipótese de controvérsia no direito adquirido, de molde a fazer-se necessária a oitiva da Consultoria Jurídica.'

Pelo exposto, recebo a peça de fls. 20/22 como o recurso entabulado no art. 107 da Lei n.º 8.112, de 1990, dele conhecendo e dando provimento para:

I) autorizar a majoração no adicional por tempo de serviço na forma solicitada;

.....' (grifo nosso).

9. Dessa forma, portanto, deu-se o direito de o servidor André Geraldo Carneiro de Oliveira incorporar, nesta Casa, quinze anuênios à sua remuneração, referente ao período em que laborou, como militar, no hoje Ministério da Defesa.

10. Essa situação manteve-se até 29/6/2006, quando a antiga Serec, por meio da instrução de fls. 63/68, propôs a revisão do despacho do então Secretário-Geral de Administração, visando retornar a quantidade de anuênios recebida pelo servidor para apenas 13, dispensando-o da reposição das importâncias indevidamente recebidas, face à sua boa-fé, sem prejuízo da oitiva da Consultoria Jurídica, dada a complexidade da matéria.

11. Diante dessa situação, esta Secretaria, em cumprimento ao disposto no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, que assegura, nos processos administrativos, o direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, abriu, preliminarmente, o prazo de 15 (quinze) dias para manifestação do interessado.

12. O interessado, por meio do documento de fls. 76/78, apresentou sua manifestação, na qual reafirma que o art. 100 da Lei n.º 8.112/90 lhe concede o direito de permanecer com os 15 anuênios, e acrescentou o seguinte: 'endosso a proposta contida na instrução de fls. 63/68 de que a complexidade da matéria recomenda a oitiva da **Consultoria Jurídica deste Tribunal**'. (grifo nosso)

13. Na seqüência, a defesa do interessado foi examinada pela Segep às fls. 80/81 dos autos, a qual opinou pela manutenção dos 13 anuênios, nos termos abaixo.

'Assim, ante a inexistência de elementos capazes de subsidiar uma nova análise da matéria, encaminhamos os autos à consideração superior opinando pela manutenção da proposta de fls. 58/68 no sentido de, com fulcro na MP 2.225/2001**, reconhecer o cômputo de 13 anuênios**, completados em 20/02/1999, nos termos do levantamento de tempo de serviço de fl. 14, dispensando ainda, a reposição das importâncias indevidamente recebidas de boa-fé, **sem prejuízo da manifestação da Conjur**.' (grifo nosso)

14. Submetida a matéria ao crivo da Consultoria Jurídica-Conjur, aquela Unidade concluiu o que segue:

'20. Por conseguinte, esta Consultoria Jurídica, especificamente no que concerne à indagação exposta pela Segedam, ou seja, se é pertinente rever de ofício os dois anuênios concedidos ao interessado, manifesta-se de acordo, pois considera que não há direito à percepção de 15 anuênios.

Adicionalmente, pela motivação exposta, esta unidade considera que pode haver a revisão, de ofício, da concessão de todos os anuênios deferidos ao Interessado, porquanto, quando se submeteu aos ditames da Lei n.º 8.112/90, o adicional por tempo de serviço de que tratava o art. 67 já se encontrava revogado, devendo-se, todavia, caso acolhida essa nova proposta, ser aberta nova oportunidade de defesa ao Interessado.' (grifo nosso).

15. Diante do posicionamento da Conjur, esta Secretaria, outra vez, concedeu o prazo de 15 (quinze) dias para nova manifestação do interessado. Em resposta, ele trouxe aos autos a peça recursal de fls. 97/124, na qual reafirma os argumentos apresentados anteriormente, bem como acrescenta posições de doutrinadores e excertos de decisões judicais, visando corroborar os fundamentos do seu requerimento.

16. Esse é o resumo dos autos.

17. Apesar dos novos argumentos apresentados pelo recorrente, alinho-me à posição manifestada pela Conjur, no sentido de ser possível rever, de ofício, todos os anuênios que lhe foram concedidos. Entretanto, considerando a sua boa-fé, recomendo dispensá-lo da devolução dos valores recebidos até agora.

18. Ante o exposto, tendo em vista a complexidade da matéria ora examinada e que a deliberação que vier a ser proferida sobre ela pode afetar, desfavoravelmente, os demais servidores que se encontram na mesma situação do recorrente, conforme relação de fls. 128/9, elevo os autos a essa I. Presidência, propondo submetê-la à apreciação do Plenário, nos termos do art. 16, inciso II, do Regimento Interno desta Corte, alertando que, face ao disposto no art. 54 da Lei n.º 9.784/99, a princípio, a citada apreciação deverá ocorrer até 26/2/2008, data na qual decai a possibilidade de a administração rever, de ofício, os anuênios concedidos ao servidor André Geraldo Carneiro de Oliveira, consoante informado pela Segep à fl. 128."

É o Relatório.

VOTO

Deve a presente revisão de ofício ser conhecida, eis que trata de matéria administrativa encaminhada ao descortino do Colegiado pelo Ministro-Presidente, com fundamento no art. 28, XIV, do Regimento Interno.

2. A questão que se debate nos presentes autos diz respeito à possibilidade de concessão de adicional por tempo de serviço a servidor, egresso das Forças Armadas, que tomou posse neste Tribunal em momento posterior à extinção dessa vantagem.

3. Logo após a sua posse neste órgão, ocorrida em 21/1/2003, o servidor requereu, nos termos do art. 100 da Lei nº 8.112/90, a averbação de tempo de serviço e o respectivo adicional por tempo de serviço relativo às seguintes prestações laborais:

Órgão	Período
Comando do Exército/Ministério da Defesa	24/2/1986 a 6/12/2001
Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão	7/12/2001 a 31/7/2002
Ministério da Fazenda	1/8/2002 a 20/1/2003

4. Como visto no Relatório precedente, houve uma concessão inicial ao servidor de 13 anuênios. Posteriormente, em sede de recurso de reconsideração interposto pelo mesmo, foi-lhe deferido mais 2 anuênios. Foi então proposta a revisão da concessão para o reconhecimento de apenas 13 anuênios, completados em 20/2/1999. A Consultoria Jurídica, por entender que mencionada vantagem havia sido revogada quando do ingresso do servidor no regime dos servidores civis, é da opinião que o servidor não faz jus a nenhum anuênio. Em novo pronunciamento, a Segedam opina em concordância com a Conjur. São esses os fatos.

5. Observo que matéria análoga tem sido enfrentada por esta Corte nos últimos anos, sendo que, mais recentemente, a jurisprudência do Tribunal tem se firmado na linha de somente admitir a contagem do tempo de serviço prestado anteriormente em órgãos e entidades públicos, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, para todos os efeitos, inclusive objetivando a concessão de anuênios, por servidor estatutário que, originalmente submetido aos ditames da Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, tenha sido regido, em algum momento, pela Lei 8.112/1990 no período que medeia de 12/12/1990 a 10/12/1997 (caso de serviços prestados às sociedades de economia mista e às empresas públicas

federais138) ou entre 12/12/1990 e 8/3/1999 (hipótese de serviços prestados à União, às autarquias e às fundações públicas federais139).

6. Nada obstante os exames realizados, a forma de averbação de tempo de serviço prestado às Forças Armadas, bem como dos anuênios dele decorrentes, não foi abarcada pelos aludidos debates.

7. No caso sob foco, a interpretação da legislação regente da matéria é díspare, indo da admissão da incorporação da própria vantagem dos anuênios em si, obtida sob a égide da legislação militar, passando pela contagem, para efeito de concessão da mencionada vantagem, do tempo prestado às Forças Armadas, limitado a 8/3/1999, data da revogação do art. 67 da Lei 8.112/1990, e chegando ao extremo de inadmitir a incorporação dos anuênios para os ex-militares que tenham passado a ser regidos pelo Estatuto do Servidor Público Civil após esta data última.

8. Penso que a solução a ser adotada não pode desconsiderar as peculiaridades que envolvem o regime constitucional e jurídico dos servidores civis e dos militares, as similitudes e correspondências existentes nos estatutos de cada categoria, especialmente a inteligência do art. 100 da Lei 8.112/1990, bem como a repercussão sobre os direitos dos servidores enquadrados em situações idênticas, além da dicção da legislação revogadora do art. 67 da Lei 8.112/1990, que na parte final estabeleceu que deveriam ser "(...) *respeitadas as situações constituídas até 8 de março de 1999*".

9. Em primeiro lugar, verifico que o legislador constituinte entendeu por bem enquadrar lado a lado, na original Constituição de 1988, tanto os servidores civis como os militares, visto o disciplinamento de ambos encontrar-se, há época, descrito no Capítulo VII - Da Administração Pública, integrante do Título II - Da Organização do Estado.

10. Os militares, inclusive, foram denominados, no art. 42, em sua redação original, de "*servidores militares federais*", nomenclatura similar a dos congêneres civis, "*servidores federais*". Nesse sentido, respeitadas as disposições particulares de regência de cada categoria, as vantagens de caráter geral que eram deferidas a uma delas acabaram, inclusive por força de atuação do Judiciário, estendidas à outra categoria.

11. A título de exemplo, menciona-se o reajuste salarial concedido em 1993 aos então servidores militares federais, o qual foi estendido aos servidores civis em face de diversas decisões do Supremo Tribunal Federal140, as quais foram posteriormente sumuladas por meio do verbete 672**:**

"o reajuste de 28,86%, concedido aos servidores militares pelas leis 8622/1993 e 8627/1993, estende-se aos servidores civis do poder executivo, observadas as eventuais compensações decorrentes dos reajustes diferenciados concedidos pelos mesmos diplomas legais."

12. Para demonstrar a clareza da então reinante isonomia jurídica na concessão de vantagens pecuniárias de caráter geral pelas duas categorias de servidores federais, veja-se a ementa do RE 428.708-AgR:

"Servidores militares. Inciso X do art. 37 da Constituição Federal (redação anterior à EC 19/98). Direito à revisão geral de 28,86%, decorrente das Leis n. 8.622/93 e 8.627/93. Compensação dos índices já concedidos pela própria Lei n. 8.627/93. Interpretação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

---

138 (Acórdão 1.871/2003-Plenário, Rel. Min. Marcos Vinicios Vilaça, TC-017.846/1990-0, Sessão de 3/12/2003, Plenária Extraordinária de Caráter Reservado, Ata 46/2003, modificado pelo Acórdão 399/2007-Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, Sessão de 21/3/2007, Plenária Ordinária, Ata 11/2007)

139 (Acórdão 2.036/2004-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, TC-013.248/1997-9, Sessão de 8/12/2004, Extraordinária de Caráter Reservado, Ata 44/2004)

140 (RMS 22307, RE 217779, RMS 22307 ED, RE 229162, RE 236968, AI 232233 AgR, RE 211552,; RE 224326, dentre outros)

Ao julgar o RMS 22.307, o Plenário desta Corte decidiu, por maioria, que as Leis n. 8.622/93 e 8.627/93 concederam revisão geral de vencimentos aos servidores públicos, da ordem de 28,86%, nos termos do inciso X do art. 37 da Constituição Federal (redação anterior à EC 19/98). Posteriormente, ao apreciar os embargos de declaração opostos (RMS 22.307-ED), entendeu, também por maioria, que deveriam ser compensados, em cada caso, os índices eventualmente concedidos pela própria Lei n. 8.627/93. Tal decisão autoriza concluir que a citada revisão, sendo geral, na forma do dispositivo constitucional em apreço (cuja redação originária não comportava distinção entre civis e militares), é devida, por igual, aos servidores militares, também com a mencionada compensação. Precedentes. Agravo regimental provido para, de logo, dar provimento ao recurso extraordinário." *(RE 428.708-AgR, Rel. p/ o ac. Min. Carlos Britto, julgamento em 29/6/2005, DJ de 26/10/2007, grifei)*

13. Nota-se que a própria Constituição já fornecia o substrato jurídico para a verificação de uma relativa compatibilidade entre os regimes estatutários das duas categorias de servidores do Estado no que concerne às vantagens e benefícios por elas auferidos.

14. Nesse sentido, observa-se, tanto na Lei 6.880/1980 quanto na Lei 8.112/1990, a identidade de uma série de direitos, concessões ou benefícios, inclusive alguns não albergados pela legislação celetista ou com fundamento constitucional, tais como:

a) direito de se ausentar do serviço, por oito dias consecutivos, em razão de contrair núpcias, ou por motivo de falecimento de cônjuge, pai ou mãe, filho etc. (art. 97, III, "a" e "b", da Lei 8.112/1990, e art. 64, I e II, da Lei 6.880/1980);

b) prazo de até 30 (trinta) dias para se apresentar na nova sede, em razão de remoção ou transferência (art. 18, **caput**, c/c o art. 102, IX, da Lei 8.112/1990, e art. 64, IV, da Lei 6.880/1980);

c) licença do serviço para tratar de interesses particulares, sem remuneração (art. 91 da Lei 8.112/1990, e art. 69 da Lei 6.880/1980).

15. Somente muito depois, por razões de administração de governo, especialmente no que se refere a reajustes salariais, ocorreu uma certa separação entre as categorias, visto que o legislador constitucional derivado, por meio da Emenda Constitucional nº 18, de 1998, precedente à Reforma Administrativa levada a efeito pela subseqüente Emenda 19, também de 1998, nada obstante ter mantido, em linhas gerais, as disposições que disciplinavam os até então servidores militares federais, alterou a sua denominação destes últimos para "*militares*" e transferiu o mencionado disciplinamento do Capítulo VII do Título II para o Capítulo II - Das Forças Armadas, inserto no Título V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Isso demonstra, de um certo modo, que embora as mencionadas categorias de servidores sejam distintas, possuem correspondência no que toca a certos direitos e benefícios.

16. No caso em exame, penso, tal qual a Serec em seu parecer que lastreou o despacho favorável da Segedam quanto ao pedido de reconsideração do Interessado, concedendo-lhe mais dois anuênios em acréscimo aos treze antes deferidos (fls. 48/9), e diversamente do esposado pela Conjur, que tal situação ocorre com o já revogado adicional por tempo de serviço, antes cabível às duas categorias de servidores estatais. A meu ver, há, sim, correspondência entre os institutos, o que permitiria, em princípio, que se pudesse manter a averbação, deferida ao servidor-interessado, da totalidade dos anuênios implementados sob a vigência da revogada legislação militar.

17. Além disso, entendo, igualmente, que o legislador, na redação do art. 100 da Lei 8.112/1990, não opôs limitação qualquer à contagem do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, para todos os fins. Assim não fosse, teria disciplinado expressamente, em especial quando da revogação do art. 67 da citada lei.

18. Mais ainda. A legislação que extinguiu o adicional por tempo de serviço em ambas as legislações, expressamente assegurou fossem "(...) *respeitadas as situações constituídas até 8 de março*

de 1999", no caso do Estatuto do Servidor Civil e, no caso dos militares, que até "(...) *o percentual correspondente aos anos de serviço a que fizer jus em 29 de dezembro de 2000*." Há, novamente, expressa disposição do legislador na equivalência de manutenção dos direitos dos destinatários das normas, o que não autorizaria, segundo penso, a interpretação restritiva propugnada nos mais recentes pareceres da Conjur e Segedam.

19. Contudo, como bem asseverado pela Dilpe, "quando a lei limitou a incorporação dos anuênios no Estatuto dos Servidores Públicos da União, pretendeu ordenar a utilização de tal vantagem não só para aqueles que já eram servidores, mas, como conseqüência lógica, para todos os demais que se submetessem ao Estatuto dos servidores públicos civis da União." Consentâneo com tal entendimento, vejo que o aproveitamento do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, para efeito de concessão de anuênios, tem sido aqui, de um modo geral, reconhecido até a data da revogação do multicitado art. 67 da Lei 8.112/1990 (8/3/1999), razão pela qual creio ser tal data acertada para servir de marco temporal à concessão pleiteada.

20. Com efeito, o adicional por tempo de serviço era uma forma de a Administração valorizar o seu servidor, civil ou militar, por sua dedicação e esmero no cumprimento de suas funções. Se válida é a contagem do tempo de serviço prestado sob o regime celetista para efeitos de anuênio, como já se pronunciou este Tribunal e como se observa da majoritária jurisprudência do STJ e STF, tendo este, inclusive, editado súmula afeta ao tema141, válida também deve ser a contagem do tempo prestado sob o estatuto dos militares (Lei nº 6.880/1980) para a concessão da sobredita vantagem, então prevista no regime estatutário.

21. Por oportuno, deve-se destacar que este Colegiado, em recente apreciação de revisão de ofício de ato de aposentadoria, entendeu pela impossibilidade da interrupção do prazo decadencial previsto no art. 260, § 2º, do Regimento Interno, normativo balizador do exercício de sua competência constitucional de controle externo (Acórdão 1.132/2009-Plenário).

22. Dito § 2º do art. 260 diz respeito à competência prevista no art. 71, III, da Carta Constitucional, de "apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório".

23. Não é por outra razão que aquele dispositivo está inserido no Capítulo IV (Apreciação de Atos Sujeitos a Registro) do Título VI (Atividade de Controle Externo) do Regimento Interno deste Tribunal. Trata-se, portanto, de regra aplicável a processo de controle externo.

24. Ocorre que não se trata aqui de atividade de controle externo. A revisão de ofício de que cuida o presente processo é de cunho administrativo. O seu rito não é ditado por aquela norma, mas integralmente pela Lei nº 9.784/99, a qual dispõe:

Art 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

---

[141] Súmula STF nº 678: São inconstitucionais os incisos I e III do art. 7º da lei 8162/1991, que afastam, para efeito de anuênio e de licença-prêmio, a contagem do tempo de serviço regido pela consolidação das leis do trabalho dos servidores que passaram a submeter-se ao regime jurídico único.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

25. Nota-se que enquanto aquela norma regimental é omissa quanto à possibilidade de interrupção de contagem do prazo para decadência, a lei orientadora do presente processo é expressa em seu parágrafo segundo quanto a tal possibilidade. É esse também o entendimento que se obtém da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (e.g. MS 12517/DF e MS 12618/DF).

26. Assim sendo, observa-se que aqui há a possibilidade de revisão do ato administrativo perpetrado. Com efeito, tendo sido o ato inquinado praticado em 8/7/2004 (fls. 50/1) e a presente revisão de ofício estabelecida pela autoridade administrativa em 30/8/2006, com a devida instauração do contraditório (fls. 69/70), verifica-se que o intervalo de tempo decorrido é inferior ao prazo decadencial estipulado no mencionado dispositivo.

27. Em relação às parcelas indevidamente recebidas de boa-fé pelo interessado, deve-se aplicar, por analogia, a Súmula nº 249.

28. Chamo a atenção, por último, que, caso acolhida a proposta de revisão integral das concessões de anuênios aos servidores que se encontram em idêntica situação à do Interessado, estará sendo deferindo tratamento diferenciado, já que, consoante informação prestada pela Dilpe (fls. 128/9), dos 38 servidores ali enquadrados, ingressos no Tribunal após 8/3/1999, as concessões de anuênios deferidas a 17 deles já foram atingidas pela prescrição administrativa, razão pela qual não mais é possível a revisão de tais atos administrativos. Não me parece que tal tratamento seja razoável e proporcional, especialmente quando referido a servidores em exatas e idênticas situações.

Nessa linha, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO N.º 2473/2009 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC-001.499/2003-4
2. Grupo: II; Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessado: André Geraldo Carneiro de Oliveira
4. Órgão: Tribunal de Contas da União - TCU
5. Relator: Ministro José Jorge
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades técnicas: Secretaria de Gestão de Pessoas-Segep, Consultoria Jurídica-Conjur e Secretaria-Geral de Administração-Segedam
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Processo Administrativo que tem por objeto proposta de revisão, de ofício, da decisão exarada em 26/7/2004 (fls. 50-51) e publicada no BTCU 27, de 19/7/2004, por meio da qual, em sede de pedido de reconsideração formulado pelo AUFC André Geraldo Carneiro de Oliveira, matrícula 5037-5, a Administração do Tribunal de Contas da União deu provimento

ao pleito do interessado e deferiu-lhe dois anuênios em complemento aos treze que já haviam sido a ele concedidos na data de 26/2/2003 (in BTCU n.º 10, de 17/3/2003).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 1º, X e XIV, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 16, II, do Regimento Interno do Tribunal, conhecer da Revisão de Ofício, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial e, determinar à Secretaria-Geral de Administração que reveja, de ofício, a decisão exarada em 8/7/2004 (fls. 50/51) e publicada no BTCU n.º 27, de 19/7/2004, por meio da qual, em sede de pedido de reconsideração formulado pelo AUFC André Geraldo Carneiro de Oliveira, matrícula 5037-5, a Administração do Tribunal de Contas da União deu provimento ao pleito do interessado e deferiu-lhe dois anuênios adicionais, até o limite de 15 (quinze), de modo a excluir a referida majoração;

9.2. aplicar a Súmula n.º 249 em relação às parcelas indevidamente recebidas de boa-fé pelo interessado;

9.3. determinar à Segedam que, de ofício, efetue a revisão das concessões de anuênios decorrentes da averbação do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, relativamente a outros servidores deste Tribunal que se encontrarem em situação similar, com fulcro no art. 100 da Lei n.º 8.112/1990, devendo para tanto atentar que os servidores fazem jus à contagem do tempo de serviço prestado às Forças Armadas, para fins de percepção do adicional previsto no art. 67 da Lei n.º 8.112/1990, até a data de 8/3/1999, marco temporal estabelecido para a concessão de anuênios sob o regime estatutário;

9.4. dar ciência da presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao interessado.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2473-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 007.630/2005-5 (com 2 anexos)
Apensos: TC 018.267/2006-0 e TC 018.268/2006-7

Natureza: Recurso de Revisão
Entidade: Município de Governador Newton Bello/MA
Interessado: Douglas Fonseca Brandão (251.101.953-15)
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO. TCE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONTAS JULGADAS IRREGULARES COM A CONDENAÇÃO EM DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA AO EX-GESTOR. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. MANTENÇA DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS E DA MULTA APLICADA. ELISÃO DO DÉBITO.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Douglas Fonseca Brandão, ex-prefeito do Município de Governador Newton Bello/MA, contra o Acórdão n.º 1.047/2006-1ªC, que julgou irregular tomada de contas especial de sua responsabilidade, condenou-o em débito, pelo valor de R$ 32.803,00 (trinta e dois mil e oitocentos e três reais) e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei n.º 8.443/92, no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), em virtude da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, por meio do Convênio n.º 94.441/1998, para capacitar docentes e/ou técnicos e imprimir material didático para classes de aceleração da aprendizagem do ensino fundamental.

2. Em preliminar, a Serur propôs o conhecimento do presente recurso, com fulcro no art. 35, III, da Lei n.º 8.443/92 (fl. 79-anexo2), e, quanto ao mérito, manifestou-se nos seguintes termos (fls. 82/7-anexo2):

" (...)

II.2.1 Argumentos

10. O recorrente informa inicialmente que não tomou conhecimento da decisão e que desconhece o Srº Márcio Felipe Sousa, apontado como recebedor da notificação no Aviso de Recebimento à fl. 84, do Volume Principal. Afirma que essa pessoa é "desconhecida do recorrente e de seu convívio, e pelo que se demonstra em sua assinatura, não é capaz de identificar o objeto recebido, assim como a responsabilidade pelo feito, para que se orientado, fizesse a devida entrega".

11.Solicita a repetição do procedimento, em respeito ao art. 179, do Regimento Interno do Tribunal, e ao princípio da ampla defesa.

12.Por fim, junta cópias de cheques requisitados junto ao Banco do Brasil e documentação atinente à prestação de contas do convênio em questão, conseguidos no Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, os quais, segundo o gestor, demonstram a execução do objeto pactuado e a boa-fé do responsável.

II.2.2 Análise

13. Em primeiro lugar, no que concerne à notificação do Acórdão guerreado, não assiste razão ao responsável. Dispõe o inc. II do art. 179 do RI/TCU, que o Aviso de Recebimento comprovadamente entregue no endereço do destinatário torna a comunicação plenamente legal. No presente caso, sequer o gestor refuta a entrega em seu endereço. Portanto, não há que se falar em nulidade na notificação (Principal, fl. 84).

14. Por outro lado, a documentação apresentada pelo ex-prefeito afasta o débito inquinado. O gestor apresenta o "Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados", a "Conciliação Bancária", cópias de cheques sacados da conta do convênio, o extrato bancário, do período

de 29/7/1998 a 30/12/1998, da conta n.º 5.190-X, Agência 613-0, aberta no Banco do Brasil para gerir o convênio, notas de empenho e notas fiscais dos pagamentos realizados.

15. Os gastos realizados com os recursos transferidos envolveram, como demonstrado na tabela abaixo, compras de kits pedagógicos, transporte e contratação de instrutores, alimentação e hospedagem de professores e do próprio prefeito, para gerenciamento do programa.

DESPESA	FAVORECIDO	VALOR	ANEXO 2 (FLS.)
KITS	G. B. PONTES	R$ 27.328,00	11-13; 25-28
TRANSP. INSTRUTOR	IVALDO	R$ 200,00	14-16; 39-40
HOSPEDAGEM/PROF.	EVALDO	R$ 385,00	17-19; 41-42
ALIMENTAÇÃO/HOSPEDAGEM	ÁQUILA	R$ 1.665,00	8-10; 43-44
INSTRUTORA	GIOVANA	R$ 3.000,00	45-46
TARIFA	BANCO DO BRASIL	R$ 1,00	-
Total		R$ 32.579,00	-

Fonte: Anexo 2

16. Note que o dinheiro foi empregado nos objetivos do programa. Inclusive, consultamos a situação cadastral da empresa G. B. Pontes na Receita Federal e constatamos que ela ainda se encontra ativa. Esse estabelecimento foi contratado, por meio do Convite n.º 047/98 (Anexo 2, fls. 27-38).

17. É fato que não há comprovação nos autos do envio dos convites, como mandam os artigos 21, §3º, e 38, inc. II, da Lei n.º 8.666/93. Entretanto, o valor unitário de R$ 56,00 dos Kits, compostos de 7 (sete) livros de aluno e 1 (um) de professor, é razoável. A irregularidade não macula o procedimento licitatório.

18. Não constam, também, o contrato celebrado com a empresa G. B. Pontes e as justificativas de preços relativas às contratações diretas realizadas. De toda sorte, essas irregularidades não são capazes de desqualificar a devida aplicação dos recursos do convênio.

19. O desvio mais grave cometido pelo gestor na administração dos recursos do convênio refere-se à manutenção na conta específica, conforme se comprova no extrato à fl. 23, do Anexo 2, dos R$ 224,00 (duzentos e vinte e quatro reais) não utilizados.

20. O §1º do art. 20 da IN/STN 01/97 exige a aplicação dos recursos enquanto não empregados nos objetivos do convênio. Além disso, o saldo não aplicado deveria ter sido devolvido após o término do prazo do ajuste, conforme dispõe o § 3º do art. 28 do mesmo instrumento legal.

21. Entretanto, não há prova nos autos de má fé ou locupletamento do gestor. O valor, corrigido pelo IGP-M(FGV), hoje estaria em R$ 615,26. Não é razoável apenar o responsável por conta dessa quantia, mas sim determinar ao titular da conta, o Município de Newton Bello/BA, a imediata devolução do valor remanescente do convênio, se ainda existente, aos cofres do FNDE, como determina o art. 28, §3º, da IN/STN 01/97.

22. Por fim, o Regimento Interno do Tribunal dispõe, no §3º do art. 209, que, "citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, a apresentação de prestação de contas posterior não elidirá a irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação apresentada esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos"

23. Assim, em que pese a documentação apresentada pelo gestor afastar o valor devido referente ao repasse do convênio, a prestação de contas em grau de recurso não elide a irregularidade declarada, tendo em vista que o gestor tem a obrigação legal de apresentar os documentos no prazo estabelecido no ajuste. Mantém-se, portanto, a multa aplicada, com fundamento no art. 58, inc. I, da Lei n.º 8.443/92, tendo em vista a ausência de débito.".

3. Ante o que expôs, a Serur propõe o conhecimento do presente Recurso de Revisão para, no mérito, dar-lhe provimento parcial e afastar o débito a que o ex-prefeito foi condenado; mantendo, porém, a irregularidade de suas contas e a multa então aplicada, que passa a ter como fundamento legal o art. 58, I, da Lei n.º 8.443/92; e determinar ao Município de Newton Bello/BA a imediata devolução do saldo remanescente não empregado nos objetivos do convênio aos cofres do FNDE, como determina o art. 28, § 3º, da IN/STN 01/97 (fls. 55/7-anexo1).

4. O Ministério Público, representado nos autos pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, manifestou-se de acordo com a proposição da Unidade Técnica (fl.87-verso/anexo2).

É o Relatório.

VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35, III, da Lei n.º 8.443/92, o presente Recurso de Revisão deve ser conhecido.

2. Quanto ao mérito, acolho, como razões de decidir, os argumentos desenvolvidos pela Serur, que bem analisou as alegações do recorrente.

3. Como demonstrado, a documentação apresentada pelo recorrente logrou comprovar que os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE ao Município Governador Newton Bello/MA foram aplicados no objeto do Convênio n.º 94.441/1998 (capacitação de docentes e/ou técnicos e impressão de material didático para classes de aceleração da aprendizagem do ensino fundamental), integralmente executado. Dessa forma, há que se afastar o débito inicialmente imputado ao ex-gestor, Sr. Douglas Fonseca Brandão.

4. Tal fato, no entanto, não implica no conseqüente julgamento pela regularidade de suas contas, salvo na hipótese de justificativas plausíveis para a omissão no dever de prestar contas dos recursos públicos recebidos, consoante entendimento desta Casa (Acórdão 1.792/2009-Plenário). Nesse particular, não teve sucesso o recorrente. A alegação de que, por negligência do setor responsável, a prestação de contas deixou de ser encaminhada, ficando nos arquivos da prefeitura, não o exime da falta cometida. A ele competia, como gestor público, adotar todas as providências para a inafastável prestação de contas dos recursos recebidos, certificando-se do seu efetivo cumprimento, em tempo hábil, previamente acordado.

4.1 Registro, por oportuno, excerto do Voto proferido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, por ocasião do julgamento do TC 007.462/2005-8, no qual foi proferido o Acórdão 1.792/2009-Plenário:

“Nos termos da legislação em vigor, a prestação de contas constitui dever cujo cumprimento há de ocorrer dentro dos prazos fixados, com o objetivo de possibilitar o correto exercício do controle, sem acarretar transtornos desnecessários para a Administração.

A omissão consuma-se a partir do momento em que se esgota o prazo expressamente estabelecido no instrumento do convênio, para a prestação de contas, e o gestor permaneceu inerte. A apresentação tardia da prestação de contas elide, portanto, o débito, mas remanesce a irregularidade decorrente da inadimplência do gestor em submetê-la à entidade repassadora nos prazos devidos.

A conduta do administrador que não presta contas no devido tempo configura violação ao princípio constitucional do dever de prestar contas, insculpido entre os princípios constitucionais sensíveis, que autorizam a União a intervir nos Estados, e os Estados a intervir nos Municípios (art. 34, VII, "d"; 35, II, da CF).”

5. Dessa forma, em vista da inexistência de justificativas plausíveis quanto à intempestividade da prestação de contas, impõe-se a manutenção do julgamento pela irregularidade das contas e da multa

aplicada. Todavia, em razão do afastamento do débito, deve a referida multa ter seu valor reduzido e fundamentação alterada para o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

6. Por fim, quanto ao saldo do convênio no valor de R$ 224,00, que permaneceu na conta específica, deixo de propor providências para sua restituição pelo Município, ante sua baixa materialidade.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

JOSÉ JORGE
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Anoto minha anuência às conclusões contidas no Voto do eminente Relator, Ministro José Jorge, no sentido de manter o julgamento pela irregularidade das presentes contas.

Minha concordância se deve ao fato de que, apesar de o ofício citatório dirigido ao responsável não ter informado que a não apresentação tempestiva das contas deveria ser justificada, sob pena de julgamento pela irregularidade das contas, as alegações recursais oferecidas no caso concreto demonstram a intenção do recorrente em tentar justificar a intempestividade na prestação das contas (**ex vi** do item 4 do voto do eminente Ministro-Relator).

Assim sendo, acompanho o Relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

BENJAMIN ZYMLER
Redator

ACÓRDÃO N.º 2474/2009 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 007.630/2005-5 (com 2 anexos)
1.1. Apensos: TC 018.267/2006-0 e TC 018.268/2006-7
2. Grupo I – Classe I – Assunto: Recurso de Revisão
3. Interessado: Douglas Fonseca Brandão (CPF 251.101.953-15).
4. Entidade: Município de Governador Newton Bello - MA.
5. Relator: Ministro José Jorge.
5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo - MA (Secex/MA) e Secretaria de Recursos (Serur)
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Douglas Fonseca Brandão, ex-prefeito do Município de Governador Newton Bello/MA, contra o Acórdão n.º

1.047/2006-1ªC, que julgou irregular tomada de contas especial de sua responsabilidade, condenou-o em débito, pelo valor de R$ 32.803,00 (trinta e dois mil e oitocentos e três reais) e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei n.º 8.443/92, no valor de R$ 4.000,00 (quatro mil reais), em virtude da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, por meio do Convênio n.º 94.441/1998, para capacitar docentes e/ou técnicos e imprimir material didático para classes de aceleração da aprendizagem do ensino fundamental.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer, com fulcro no art. 35, III, da Lei n.º 8.443/1992, do Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Douglas Fonseca Brandão para, no mérito, dando-lhe provimento parcial, alterar a redação dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão n.º 1047/2006-TCU-1ª Câmara que passam a ter a seguinte teor:

"9.1. julgar, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "a", 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, irregulares as contas do Sr. Douglas Fonseca Brandão;

9.2. aplicar ao Sr. Douglas Fonseca Brandão a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;"

9.2 dar ciência deste Acórdão ao recorrente.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2474-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 014.062/2003-0 (com 26 volumes e 2 anexos)
Natureza: Recurso de Reconsideração

Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras – Escritório de Brasília (ESBRAS)

Interessado: Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras

Advogados: Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460), Alexandra Lorga Villar (OAB/RJ 139.078), Alexandre Luis Bragança Penteado (OAB/RJ 88.979), Gustavo Cortês de Lima (OAB/DF 10.969) e Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTAÇÕES INSUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DO JULGADO. CONHECIMENTO E NÃO-PROVIMENTO.

1. A ausência de argumentação capaz de desconstituir os fundamentos da deliberação recorrida impede a reforma do julgado.

2. A Lei 8.666/1993 é norma jurídica de observância obrigatória pela Petrobras, conforme o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, enquanto não sobrevier estatuto jurídico específico, de que trata o art. 173, § 1º, inciso III, da Constituição Federal.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pela Petrobras - Petróleo Brasileiro S.A contra o Acórdão n.º 1.215/2008-TCU-Plenário por meio do qual este Tribunal, apreciando Embargos de Declaração, alterou a determinação contida no subitem 9.7.2 do Acórdão n.º710/2008-TCU-Plenário, que passou a ter a seguinte redação: *"9.7.2. evitem a realização de contrato verbal, sob pena de nulidade do ato de contratação, salvo para as compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a", da citada Lei, feitas em regime de adiantamento;"*

2. A Serur, em pareceres uniformes, propôs o conhecimento do recurso interposto para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se, assim, inalterado o teor do subitem 9.7.2 do Acórdão 710/2008 – TCU - Plenário, com a redação dada pelo Acórdão 1.215/2008 – TCU- Plenário, ante os argumentos que a seguir transcrevo (fls. 10/11 e 14/5-anexo 2):

"(...)

Argumento

2. Em síntese, a Petrobras não concorda com a determinação contida no subitem 9.7.2 do Acórdão 710/2008 – Plenário baseada na Lei 8.666/93, pelos seguintes motivos:

I) a BR possui um regramento próprio para as suas licitações e contratações consubstanciado no Decreto 2.745/98;

II) o Parecer AGU/GV-01/03, de 20/5/2003, da Advocacia-Geral da União, vinculante com relação à Administração Federal, concluiu pela aplicabilidade do Decreto 2.745/98 à Petrobras e suas subsidiárias;

III) a BR atua em mercado muito competitivo e necessita de instrumentos ágeis para fazer suas contratações. Esse é o fundamento da instituição de um procedimento licitatório simplificado, o Decreto 2.745/98, editado em decorrência do art. 173 da Constituição Federal e do art. 67 da Lei 9.478/97;

IV) tanto o art. 67 da Lei do Petróleo quanto o Decreto 2.745/98 estão de acordo com a ordem constitucional. Nesse sentido manifestou-se o Ministro Gilmar Mendes no Mandado de Segurança 25.888/DF;

3. Requer, por fim, o reexame do decisum, a fim de alterar a ressalva contida no subitem 9.7.2 do Acórdão 1215/2008 - Plenário baseada na Lei 8.666/1993 a fim de fazer constar a ressalva constante do item 1.5.1 do Decreto 2745/1998.

Análise

4. A questão abordada pela recorrente no presente recurso já foi demasiadamente discutida nesta Corte, veja-se o teor do Voto condutor do Acórdão 422/2008 - Plenário proferido pelo Ministro Valmir Campelo, com cujas razões de decidir concorda-se plenamente:

"Originalmente, o processo tratou de denúncia, formalizada com base no art. 53 da Lei n.º 8.443/92 e nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno, com vistas à apuração de possíveis irregularidades cometidas na celebração e execução do Contrato n.º 4600028944, cujo objeto consistia na prestação de serviços de administração, controle e gerenciamento do Cartão BR Aviation e do Programa de Fidelidade Rota Premiada, ambos de responsabilidade da Petrobras Distribuidora S.A. - BR Distribuidora.

(...)

3. Quanto ao mérito, destaco do acima relatado, como razões de decidir, o que segue.

4. O art. 67 da Lei n.º 9.478/1997 e o Decreto n.º 2.745/1998, em que se baseiam os argumentos da recorrente, são inconstitucionais, segundo entendimento firmado por esta Corte de Contas ao examinar a matéria em caráter incidental.

5. A Lei n.º 9.478/97 dispõe "sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências", mas não legisla sobre licitações, stricto sensu, deixando a tarefa a cargo do Decreto. Nela não há qualquer dispositivo que diga como devem ser as licitações processadas pela Petrobras, nem ao menos os princípios básicos que devem reger os processos licitatórios da estatal constam da lei.

6. O Decreto n.º 2.745/98 inova no mundo jurídico, ao trazer comandos e princípios que deveriam constar de lei. Ele não regulamenta dispositivos: os cria.

7. Com respeito ao fato de a constitucionalidade do art. 67 da Lei n.º 9.478/1997 e do Decreto n.º 2.745/1998 estar em discussão no Supremo Tribunal Federal, no bojo do **Mandado de Segurança 25.888/DF**, impetrado pela Petrobras contra este Tribunal, cabe observar que: o processo ainda não foi julgado em definitivo; **a Procuradoria-Geral da República, caminhando em sentido contrário ao do Exmo. Ministro-Relator, proferiu parecer pela denegação da segurança**; **e ainda não se firmou o entendimento do STF acerca da questão.**

8. Portanto, afigura-se-me que subsiste a obrigatoriedade de a BR aplicar, aos procedimentos licitatórios realizados no âmbito da empresa, os ditames da Lei n.º 8.666/93 até a edição da lei de que trata o § 1º do artigo 173 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 19/98. O Decreto n.º 2.745/1998 estabelece regras para matéria que, por exigência constitucional, deve ter suas normas definidas em lei ordinária. Essas normas encontram-se dispostas na Lei n.º 8.666/93 e o Regulamento Simplificado não as obedece. Por conseguinte, mencionado Decreto carece do atributo da legalidade, conforme decidido em diversas ocasiões por esta Corte.

9. De igual modo, entendo que as decisões liminares proferidas pelo STF nos MS 25.888, 26.410 e 26.783, mencionados pela recorrente, limitam-se a suspender os efeitos dos acórdãos desta Corte lá referidos. Ou seja, apenas impede que o Tribunal, em relação aos casos concretos tratados naqueles processos, aplique sanções ou realize determinações envolvendo a controvérsia sobre a aplicação do Decreto n.º 2.745/98. Referidas decisões liminares não incidem sobre as determinações contidas no acórdão ora recorrido nem sobre outras deliberações correlatas desta Corte de Contas. Portanto, aquelas

liminares não tem eficácia erga omnes e não se aplicam ao presente caso, restando rejeitar a argumentação apresentada quanto a esse ponto.(...)" (grifou-se)

5. Diante dos argumentos acima expostos e da vasta jurisprudência desta Corte no mesmo sentido (Decisão 663/2002 - Plenário, Acórdão 233/2001- Plenário, Decisão 156/2000 - Plenário, entre outros) despiciendo tecer maiores considerações.

6. Assim, as alegações da recorrente são improcedentes, não cabendo modificar o teor do subitem 9.7.2 do Acórdão 710/2008 – Plenário, cuja nova redação foi dada pelo Acórdão 1215/2008 – Plenário, ora recorrido.".

3. O Ministério Público, representado nos autos pelo Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, discordando da Unidade Técnica, propôs que seja dado provimento parcial ao presente recurso, para modificar o subitem recorrido, de forma a adequá-lo ao disposto no item 1.5.1 do Manual de Procedimentos Contratuais da Petrobras, que disciplina o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado aprovado pelo Decreto n.º2.745/98, ante as razões a seguir transcritas (fls. 26/9-anexo 2):

"(...)

O presente recurso pode ser resumido ao inconformismo da Petrobras de sujeitar-se às normas, critérios e condições advindas de outras fontes legais que não de seu próprio Regulamento, no que se refere aos procedimentos licitatórios por ela adotados.

A empresa parte do pressuposto de que o Regulamento e o Manual de licitações e contratos da Petrobrás são as únicas fontes de referência procedimental, ao consignar, expressamente, que a empresa não está sujeita à disciplina prevista na Lei 8.666/93.

A esse título, argumenta que "para que possa competir em igualdade de condições, em regime de livre concorrência com as demais empresas do setor petrolífero, não pode ser engessada com regras burocratizantes".

***

Esta matéria não é nova neste Tribunal, já tendo sido objeto de diversas deliberações, a exemplo das decisões citadas pela Unidade Técnica.

Acórdãos recentemente proferidos por esta Corte de Contas sobre a matéria (Acórdãos nº 266/2007, 624/2007, 422/2008) revelam o mais atual entendimento deste Tribunal, no sentido de que a lei geral (Lei nº 8.666/93) deve, sim, ser aplicada aos procedimentos de licitações e contratos realizados no âmbito das sociedades empresárias estatais, ainda que desenvolvam atividades finalísticas em concorrência com a iniciativa privada.

Entretanto, diante de recentes decisões adotadas em relação à presente matéria, ainda que monocraticamente, por Ministros do Supremo Tribunal Federal - STF, creio ser necessária nova reflexão sobre o assunto.

***

Com o advento da EC 19/98, incluiu-se o inciso III do §1º do artigo 173 da Constituição Federal para dispor que as sociedades empresárias estatais poderão reger-se por normas próprias desde que essas estejam inseridas em estatuto jurídico aprovado por lei específica e sejam observados os princípios da administração pública:

"§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*" (grifei)

Cumpre observar que por meio do art. 173, §1º, III, da Constituição Federal, o legislador busca criar regime jurídico adequado à realidade das empresas estatais que atuem diretamente em regime concorrencial com outras sociedades empresárias do mercado.

Consoante os termos ali empregados, o regime jurídico próprio serviria para atender àquelas empresas que explorem atividade econômica. Não serviria, portanto, para atender toda e qualquer atividade empresarial, mas somente aquelas em que o regime jurídico geral se revelasse como entrave à concorrência com entidades do mesmo ramo.

Com base, principalmente, nesses fundamentos constitucionais é que tenho até hoje defendido a criação do estatuto jurídico da Petrobrás, mediante edição de lei específica, como condição de adequação dos procedimentos licitatórios e contratuais à realidade daquela empresa. Todavia, tenho observado, na prática, maior flexibilidade dos órgãos judicantes no que toca à aplicação da lei geral de licitações e contratos às atividades finalísticas daquela estatal.

A exemplo disso, tem-se que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou, em pelo menos quatro oportunidades, em favor da aplicação do regulamento próprio da Petrobrás, em detrimento das normas contidas na Lei nº 8.666/93.

Inaugurando esse entendimento, o Exmo. Sr. Ministro-Presidente do STF, Gilmar Mendes, concedeu liminar em favor da Petrobrás, nos autos do MS 25.888-DF, tendo por resultado o total afastamento da Lei nº 8.666/93 dos procedimentos licitatórios e contratuais levados a efeito pela empresa no caso concreto.

Fundamenta sua decisão, entre outros motivos, na possibilidade de obtenção, pela empresa, de maior celeridade em seus negócios por meio da aplicação de seu regulamento próprio, de tal forma que possa competir no mercado de exploração de petróleo da forma instituída pela Emenda Constitucional nº 09/1995 e pela Lei nº 9.478/97.

Alega, outrossim, que livre concorrência pressupõe igualdade de condições entre os participantes do mercado e que tal situação só poderá ser alcançada por meio da aplicação daquele regulamento às atividades da empresa.

A decisão adotada no MS 25.888-DF antecipa, outrossim, decisão de mérito favorável à constitucionalidade do Decreto nº 2.745/98, hoje considerado inconstitucional por este Tribunal de Contas. Na opinião do Exmo. Ministro-Presidente do STF, a Lei nº 9.478/97, que serviu à regulamentação da Emenda Constitucional nº 09/1995, estabelece, expressamente, em seu artigo 67, a criação de procedimento simplificado, a ser regulamentado por decreto presidencial. A seu ver, o decreto presidencial nº 2.745/98 constitui, justamente, o instrumento legal de regulamentação da supracitada Lei nº 9.487/97.

As concessões de liminar que advieram nos outros três mandados de segurança em favor da Petrobrás nada subtraíram ou acresceram aos fundamentos já antes expostos nos autos do MS 25.888-DF. Os Exmos. Ministros Celso Mello, Ricardo Lewandowski e Ellen Gracie, reproduzindo a fundamentação já antes utilizada pelo Exmo. Ministro Gilmar Mendes, suspenderam os efeitos das respectivas decisões deste Tribunal objeto dos Mandados de Segurança MS 25.986-DF, MS 26.410-DF e MS 26.783-DF, respectivamente. A suspensão dos efeitos de tais decisões do TCU possibilitou, nos respectivos casos

concretos, que a Petrobrás continuasse aplicando o Decreto nº 2.745/98 como único instrumento jurídico infraconstitucional na regulamentação de seus procedimentos licitatórios e contratuais.

***

Particularmente, entendo que os fundamentos utilizados por este Tribunal, aos quais tenho até hoje me filiado, são de todo pertinentes no que tange à obrigatoriedade de aplicação da Lei nº 8.666/93 aos procedimentos da Petrobrás. Todavia, entendo que, em face das mais recentes liminares concedidas pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, afastando o uso daquela lei geral de licitações e contratos, a forma de decidir deste Tribunal precisa ser revista.

Compartilho, hoje, a opinião já antes externada pelo Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, nos autos do TC-008.725/2006-3, por ocasião da prolação do Acórdão nº 1.678/2007 – Plenário, no sentido de que, enquanto não advier decisão de mérito nos mandados de segurança impetrados por aquela empresa junto ao Supremo Tribunal Federal, o TCU deveria orientar seus trabalhos de fiscalização de acordo com as normas contidas no Decreto nº 2.745//98, no que se refere, especificamente, aos procedimentos de licitação e contratação realizados pela Petrobrás e por suas filiadas.

Apesar de a matéria ainda não ter sido deliberada em definitivo pela Suprema Corte, já se tem a opinião de quatro de seus Ministros em favor da constitucionalidade e da aplicação do referido Decreto nº 2.745/98, o que, a meu ver, abre caminho naquela Corte para a concessão de novas liminares no mesmo sentido.

As cautelares concedidas em favor da empresa, ainda que de caráter precário quanto a seus efeitos, revelam, na minha opinião, forte tendência contrária ao entendimento manifestado nos precedentes deste Tribunal sobre o assunto em tela.

Por outro lado, desejo enfatizar que a orientação ora sugerida por mim não deve perder de vista os princípios constitucionais relacionados à matéria. Muito pelo contrário, penso que tais princípios devem ser a base dos procedimentos licitatórios e contratuais adotados pela empresa, na ainda ausência de decisão de mérito por parte do Supremo Tribunal Federal.

A matéria é, sem dúvida, delicada, pois ao mesmo tempo em que se deve ter por consideração os aspectos técnicos da questão, não se pode olvidar da personalidade eminentemente pública da Petrobrás. Ao passo que o primeiro aspecto – técnico – é argüido, ainda que legitimamente, no interesse de conferir maior competitividade à empresa, deve-se estar atento para o fato de que a personalidade pública da empresa sujeita-a a possíveis injunções políticas incompatíveis com seus fins societários e, por conseguinte, seus atos devem estar menos suscetíveis a decisões discricionárias e subjetivas.

Em outras palavras, quanto maior a liberdade de ação conferida pela legislação às empresas estatais exploradoras de atividades econômicas, maior deve ser a preocupação do legislador e do julgador com a vinculação, a objetividade e a motivação de seus atos administrativos, ainda que tal equilíbrio possa, muitas das vezes, na prática, revelar-se aparentemente inviável.

Contudo, defendo que, em face das circunstâncias já acima consignadas, advindas das mais recentes decisões tomadas no âmbito da Suprema Corte deste país, os procedimentos licitatórios e contratuais levados a cabo pela Petrobrás devem, ao menos por enquanto, passar a ser fiscalizados por esta Corte de Contas com fundamento nos princípios constitucionais prescritos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal e nas normas contidas no Decreto nº 2.745/98.”.

É o Relatório.

VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no inciso I do art. 32 e 33 da Lei n.º 8.443/92, o presente Recurso de Reconsideração deve ser conhecido.

2. Insurge-se a Petrobras contra a determinação constante do subitem 9.7.2 do Acórdão n.º 710/2008-P (com a redação dada pelo Acórdão n.º 1215/2008 – P), no sentido de que evitasse "*a realização de contrato verbal, sob pena de nulidade do ato de contratação, salvo para as compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea 'a', da citada Lei* [Lei n.º 8.666/93]*, feitas em regime de adiantamento*".

3. Em suma, alega a recorrente que aos seus procedimentos licitatórios e contratuais aplicam-se as normas, critérios e condições contidos em seu próprio Regulamento de Procedimento Licitatório Simplificado, aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98, por força dos artigos 173, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, e 67 da Lei n.º 9.748/1998. Segundo afirma, para que possa competir em igualdade de condições, em regime de livre concorrência com as demais empresas do setor petrolífero, não pode ser engessada com regras burocratizantes. A mencionada legislação, ressalta, possibilitou o uso de meios mais rápidos, menos complexos e onerosos, a fim de atender plenamente às suas necessidades, próprias de uma pessoa jurídica de direito privado.

4. De acordo com seu entendimento, para o caso específico, deve ser aplicado, em substituição à lei de licitações, o item 1.5.1 do seu Manual de Procedimentos Contratuais, que disciplina o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado aprovado pelo Decreto n.º 2.745/98, que dispõe: "*os contratos serão formalizados por escrito, sendo admitidas as contratações verbais em pequenos serviços e compras de pequeno valor e o uso de meios de comunicação à distância nas contratações atinentes às atividades-fins da Companhia*".

5. A Secretaria de Recursos – SERUR rejeita os argumentos apresentados e propõe a negativa de provimento ao recurso, ante a jurisprudência desta Casa que sistematicamente tem afastado a aplicação do Decreto n.º 2.745/1998, por considerá-lo inconstitucional, e afirmado a obrigatoriedade da sujeição da Petrobrás à Lei n.º 8.666/1993.

6. O Ministério Público, por outro lado, propõe o provimento parcial ao recurso, por entender, essencialmente, que as liminares concedidas no âmbito do Supremo Tribunal Federal (MS 25.888-DF, MS 25.986-DF, MS 26.410-DF e MS 26.783-DF), ainda que monocraticamente adotadas, revelam, na prática, maior flexibilidade dos órgãos judicantes no que toca à aplicação da lei geral de licitações e contratos às atividades finalísticas da Petrobras, bem assim forte tendência contrária ao entendimento manifestado nos precedentes deste Tribunal sobre o assunto, o que deveria resultar na revisão da forma de decidir deste Tribunal.

7. Com as vênias por discordar do douto Parquet, acompanho a proposta exarada pela Unidade Técnica.

8. A questão em tela já foi reiteradamente analisada por este Tribunal (Acórdãos n.ºs 1767/2005, 1678/2007, 422/2008, 2.115/2008, 1732/2009, 1910/2009 e 2413/2009, todos do Plenário) e, em todas as ocasiões, permaneceu inalterado o entendimento exarado por meio da Decisão Plenária n.º 663/2002 no sentido da inconstitucionalidade do Decreto n.º 2.745/1998 e do art. 67 da Lei n.º 9.478/1997, bem assim da exigência de a Petrobras observar aos comandos da Lei n.º 8.666/1993 até que seja editada a lei de que trata o § 1º do artigo 173 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, ***in verbis***:

"Art. 173. .....

§ 1º **A lei estabelecerá o estatuto jurídico** da empresa pública, **da sociedade de economia mista** e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, **dispondo sobre**:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

.....”

9. A meu ver, liminares concedidas pelo STF em mandado de segurança que trata de caso concreto específico não afetam determinações feitas pelo TCU em outros processos sobre a mesma matéria, nem devem provocar, até decisão judicial definitiva, alteração na forma de decisão que esta Corte de Contas vem adotando.

10. Ademais, ao que parece, no caso em comento, a Petrobras não deseja afastar a vedação ao contrato verbal, já que seu regulamento também prevê, como regra geral, a formalização dos contratos, mas sim rechaçar a alçada para sua realização, haja vista a redação genérica (“*contratações verbais em pequenos serviços e compras de pequeno valor”)* de seu normativo em contraposição à da Lei n.º 8.666/93 (*compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea ‘a’, Lei n.º 8.666/93).*Tal imprecisão não se coaduna com os princípios que devem nortear a gestão de recursos públicos.

11. De qualquer forma, considerando a ausência de autorização legislativa e de decisão judicial definitiva, que afaste, para a recorrente, a aplicação da Lei n.º 8.666/93, não merece reparo a determinação contra a qual se insurge, razão pela qual posiciono-me por que seja negado provimento a este recurso, nos termos do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO N.º 2475/2009 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC 014.062/2003-0 (com 26 volumes e 2 anexos)
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso de Reconsideração
3. Interessado: Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras
4. Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras – Escritório de Brasília (ESBRAS)
5. Relator: Ministro José Jorge.
5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Ubiratan Aguiar
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade: 1ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-1) e Secretaria de Recursos.

8. Advogados: Nilton Antônio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460), Alexandra Lorga Villar (OAB/RJ 139.078), Alexandre Luis Bragança Penteado (OAB/RJ 88.979), Gustavo Cortês de Lima (OAB/DF 10.969) e Claudismar Zupiroli (OAB/DF 12.250).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Reconsideração interposto pela Petróleo Brasileiro S.A contra o Acórdão n.º 1.215/2008-TCU-Plenário por meio do qual este Tribunal, apreciando Embargos de Declaração, alterou a determinação contida no subitem 9.7.2 do Acórdão n.º 710/2008-TCU-Plenário, que passou a ter a seguinte redação: "*9.7.2. evitem a realização de contrato verbal, sob pena de nulidade do ato de contratação, salvo para as compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a", da citada Lei, feitas em regime de adiantamento*".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer, com fulcro no art. 32, I, e 33 da Lei n.º 8.443/1992, do Recurso de Reconsideração interposto pela Petrobras - Petróleo Brasileiro S.A para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterado o subitem 9.7.2 do Acórdão 710/2008 – TCU – Plenário, com a redação dada pelo Acórdão n.º 1.215/2008-TCU-Plenário; e

9.2 dar ciência desta deliberação ao interessado.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2475-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC-020.583/2009-1 (com 1 volume e 1 anexo)
Natureza: Representação
Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Diretoria Regional de São Paulo
Interessada: Ikann Imóveis Ltda. (CNPJ n.º 08.879.445/001-03)

Advogados constituídos nos autos: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF n.º 6.546), Jaques Fernando Reolon (OAB/DF n.º 22.885), Cristiane Miranda Mônaco (OAB/MS n.º 9499-b) e Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (OAB/DF n.º 29.760)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO REALIZADO NO ÂMBITO DA EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. CONHECIMENTO. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução da AUFC da Secex/SP, com cujas conclusões manifestaram-se de acordo o Diretor-Substituto e o Secretário:

"Trata-se de Representação formulada pela empresa Ikann Imóveis Ltda., mediante advogado devidamente constituído, conforme procuração à fl.1 – anexo 1, em face da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, com o intento de impugnar a Tomada de Preços n.º 8000008 – GERAD/DR/SPM, tipo Técnica e Preço, promovida pela Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana, tendo por objeto a contratação de serviços técnicos especializados de consultoria, na área imobiliária, compreendendo a pesquisa, análise e apresentação de resultados, através de relatório técnico, de acordo com as normas e condições constantes no edital e seus anexos, fls. 44/120.

2. Sustenta a representante que ocorreram 'inúmeros vícios' desde a abertura da licitação, sendo que em 21 de agosto do corrente foi publicada no Diário Oficial da União a classificação final, fato que ensejaria 'atuação urgente' deste Tribunal, 'sob pena de celebração de contrato oriundo de licitação irremediavelmente viciada'. Os vícios estariam ligados à conduta da Comissão Permanente de Licitação - doravante denominada Comissão -, e apresentam-se classificados da seguinte forma:

2.1 'ausência de motivação' (fls. 3/5): relata a Representante que em 30 de abril do corrente a Comissão elaborou a primeira ata do certame, consignando a entrega dos envelopes contendo 'Documentos de Habilitação', 'Proposta Técnica' e 'Proposta Econômica', das participantes – empresas MSCA Informação Tecnologia Treinamento Consultoria Ltda. (doravante MSCA) e a ora Representante - a Ikann Imóveis Ltda.(doravante Ikann). Na ocasião, após a abertura dos documentos de habilitação, a Ikann deixou assente, em ata, que 'a concorrente não atua em ramo compatível com o objeto da licitação, apresentou atestados de capacidade técnica em desconformidade com os termos do edital, e declarou, sem comprovação, ter constituição jurídica diversa da documentação apresentada'. Teria a Comissão, em 5/5/2009, se reunido para analisar e julgar os apontamentos feitos pela Ikann, 'resolvendo, por entender atendidas as condições editalícias, sem contudo explicitar o mérito de suas decisões, habilitar as duas empresas concorrentes'.

2.2 'desconsideração do recurso da Representante e ausência de efeito suspensivo' (fls. 4/7): inconformada com a decisão da Comissão, a Representante ingressou com recurso para que fosse analisado o pleito do mesmo que, em suma, tratou: (1) da aplicabilidade da Lei n.º 6.530, de 12 de maio de 1978, que dá nova regulamentação à profissão de corretor de imóveis; (2) da não comprovação, por parte da concorrente, da condição de microempresa – ME; (3) da falta de demonstração, por meio de atestados de capacidade técnica específicos, de compatibilidade com as características e quantidades previstas para o objeto da licitação; (4) da necessidade de as empresas participantes atuarem em ramo de atividade pertinente e compatível com o objeto licitado; (5) da ausência do registro ou inscrição na entidade profissional competente por parte da empresa concorrente; (6) da inobservância por parte da

Comissão aos ditames da legislação em vigor, em especial aos da Lei n.º 6.530, de 1978, e aos da Lei n.º 8.666, de 23 de junho de 1993 e, ainda, do edital da Tomada de Preços 8000008 – GERAD/DR/SPM. Em 15/5/2009, a Comissão deu conhecimento às licitantes, de forma 'genérica', do recurso interposto, e teria dado prosseguimento ao certame, 'sem respeitar o efeito suspensivo determinado pelo § 2º do artigo 109 da Lei n.º 8.666, de 1993'. Em 2/6/2009, realizou-se a sessão de abertura das propostas técnicas, tendo sido lavrada a ata em que a CPL registrou a habilitação da empresa MSCA, 'apesar das considerações feitas pela Representante indicando violações à legislação e ao edital, tudo sem qualquer explicitação de motivos ou informação acerca do efeito suspensivo do recurso supra mencionado'.

2.2.1 Segundo a Representante, na ata de 2/6/2009 constaram 'ponderações' da empresa MSCA contra sua classificação, que 'não guardam qualquer fundamento'.

2.3 'falta de atenção da Comissão Permanente de Licitação' (fls. 7/9): em 13/7/2009, após a publicação do resultado da fase de análise das propostas técnicas, a Representante relata que interpôs novo recurso também com efeito suspensivo, por não concordar com a análise feita pela Comissão quanto à pontuação. Os pontos questionados se traduzem nos itens a seguir: (1) os atestados de capacidade técnica apresentados pela MSCA não atendem às dimensões do imóvel; (2) a maioria dos atestados refere-se a análises feitas para hotelaria ou área portuária, não guardando conformidade com as exigências editalícias; (3) não há, em nenhum dos atestados apresentados, a demonstração do conhecimento do mercado imobiliário da Região Metropolitana de São Paulo, objeto do edital do certame; (4) não houve a demonstração de experiência de comercialização de imóveis comerciais ou industriais; (5) foram atribuídas pontuações incorretas aos quesitos 8 e 9, dada a possível irregularidade dos atestados apresentados às fls. 1076 e 1083 dos autos do processo administrativo referente à licitação e (6) dúvida também em relação aos atestados mencionados na alínea anterior, tendo em vista o apresentado à fl. 1074 dos autos, face a similitude verificada entre eles.

2.3.1 No dia seguinte, em 14/7/2009, teria a Representante, em virtude de recurso interposto pela MSCA, se manifestado em relação aos argumentos da concorrente, 'rebatendo ponto a ponto os questionamentos feitos'. Novamente, teria a Comissão, 'ignorando os fatos, a legislação, o Edital de Licitação, e os apontamentos feitos pela ora Representante', levado adiante a licitação anunciando a terceira Sessão Pública, para abertura dos envelopes da proposta econômica.

2.3.2 No último dia 11 de agosto foi aberta a referida sessão, em cuja ata se consignou apenas que a Comissão julgou os recursos interpostos e os considerou insubsistentes. Teria outra vez a Comissão cometido o erro de não exarar qualquer exame de mérito ou explicitado razões pelas quais manteve a classificação da empresa MSCA.

3. Após a exposição de motivos pelos quais impugna o resultado da licitação, a Representante se aprofunda nas questões suscitadas – que teriam sido desconsideradas pela Comissão - no intuito de demonstrar a pertinência da medida cautelar neste caso, conforme fls. 9/31.

3.1 Para facilitar a compreensão da análise, as argumentações levantadas pela Representante serão descritas no tópico 'Da Representada– ECT/ Diretoria Regional de São Paulo', em confronto com os elementos obtidos, após contato com esta unidade, do órgão responsável pela licitação questionada.

4. Ao final, fls. 35/37, a Representante requer a este Tribunal que, em suma:

a) cautelarmente, determine a suspensão de todo e qualquer ato do procedimento em exame, a fim de impedir a 'contratação ilegal' da empresa MSCA – Informação Tecnologia Treinamento Consultoria Ltda. e, caso a contratação já tenha sido efetuada, determine sustar a execução do referido contrato;

b) determine a intimação da Representada para apresentação das razões de justificativa em virtude dos fatos noticiados, bem como, por intermédio da Comissão Permanente de Licitação, proceda à inabilitação e desclassificação da empresa MSCA – CNPJ 03.579.149/0001-65 para adjudicação do

objeto e homologação do certame à Representante, que 'reúne todas as condições de bem prestar os serviços à Administração';

c) confirmados os indícios de falsidade documental, seja dada ciência ao Ministério Público Federal- Procuradoria Regional do Estado de São Paulo e,

d) verificado o exercício irregular da profissão, seja dada ciência ao Conselho Regional de Corretores de Imóveis, para as providências de sua alçada.

ANÁLISE

DA ADMISSIBILIDADE

5. A Representação versa sobre matéria de competência deste Tribunal, encontra fundamento no artigo 113, § 1º, da Lei n.º 8.666, de 1993 e atende aos requisitos previstos no artigo 235, **caput,** c/c o artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, cabendo, portanto, ser admitida no âmbito deste Tribunal.

DO PEDIDO

6. Em relação ao pedido da Representante, cumpre registrar que, nesta preliminar, analisam-se aspectos quanto à existência dos requisitos essenciais (**periculum in mora** e **fumus boni iuris**) no presente arrazoado para fins de concessão da cautelar prevista no artigo 276 do Regimento Interno do TCU.

6.1 A reclamação, em essência, reside no fato de a MSCA Informação Tecnologia Treinamento Consultoria Ltda. ter se habilitado e, por fim, se sagrado vencedora do certame, fato que indignou a concorrente - empresa Ikann - ora Representante. Segundo ela, o resultado foi possível porque a Comissão não atentou rigorosamente aos ditames da Lei das Licitações, deixando de observar as exigências definidas no edital e o mais grave, no seu entender, deixando de analisar devidamente os recursos impetrados contra a habilitação e a classificação da empresa MSCA. Os recursos impetrados remetem à falta de habilitação e capacitação técnica da MSCA diante do escopo da contratação.

DA REPRESENTADA – ECT/Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana

6.2 A fim de agilizar a instrução dos presentes autos, mormente em função da cautelar suscitada, esta Diretoria Técnica, após o recebimento, via correio eletrônico, do teor da Representação, buscou, de imediato, junto à Diretoria Regional informações sobre a Tomada de Preços em questão. Em resposta, a Unidade encaminhou os esclarecimentos, mediante Ofício 4646/2009-GERAD/DR/SPM, fls. 171/173, bem como a documentação pertinente, consoante fls. 174/307 – vol.1.

Da Tomada de Preços 8000008 – GERAD/DR/SPM

6.3 No expediente, a Diretoria Regional de São Paulo informa que a licitação encontra-se em condições de ser homologada, com a adjudicação do objeto à empresa MSCA – fato que, no entanto, até o momento não teria ocorrido - uma vez que se processou a fase de julgamento das propostas econômicas, cujo prazo para interposição de recursos expirou no dia 28/8/2009. Não se registrou interposição de recursos nessa fase de julgamento.

6.3.1 Em termos de relevância material, verifica-se que o contrato, caso se concretize, envolverá a soma de R$ 212.747,00, proposta vencedora, obtida nos termos do item 8.2.5 do edital ou seja, 'NF =(5xIT) +(5xIP)', onde IT é igual a Índice Técnico e IP, Índice de Preço. A segunda classificada – empresa Ikann cotou R$ 305.000,00 (doc. às fls. 169/170).

6.3.2 Quanto à vigência do contrato, de acordo com o item 10.1 da minuta, fl. 82, inicia-se a partir da data de sua assinatura até a conclusão dos serviços, observado o prazo máximo para a execução dos serviços e apresentação do parecer final de 90 (noventa) dias corridos (item 5.1.2 do Anexo 1 do edital, fl. 93).

Atos da Comissão Permanente de Licitação

6.4 Ao compulsar as peças juntadas pela Representada, constata-se que as alegações da Representante quanto aos vícios relativos à conduta da Comissão Permanente de Licitação (‘ausência de motivação’, ‘desconsideração do recurso da Representante’ e ‘ausência de efeito suspensivo’, ‘falta de atenção da Comissão Permanente de Licitação’) não procedem.

6.4.1 Os documentos ora acostados atestam que a Comissão procedeu ao exame do recurso interposto pela empresa Ikann, datado de 12/5/2009, contra a habilitação da empresa MSCA, esclarecendo detalhadamente as razões de decidir sobre cada item questionado, fls. 220/234. Da mesma forma, no tocante ao recurso datado de 13/7/2009, no qual a Representante contesta a classificação da proposta da empresa MSCA, a Comissão pautou-se por enfrentar as questões pontuadas, explicitando os motivos de sua decisão, fls. 280/290.

6.4.2 Portanto, a premissa de que a Comissão ignorou os recursos ou os desconsiderou sem exame de mérito não tem fundamento, conforme melhor se evidenciará nesta instrução mediante a análise do teor dos julgamentos emitidos.

6.4.3 Ainda, depreende-se da documentação extraída do processo licitatório, ora juntada, que a Comissão manifestou-se adequadamente em todas as ocasiões que fora demandada, observando os devidos trâmites legais. Não há indícios de parcialidade em suas decisões, sendo de comentar que à empresa MSCA também foi negado provimento em recurso impetrado, em 2/6/2009, contra a classificação da proposta técnica da Representante, fls. 295/301 (referido como ‘ponderações sem fundamento’ – item 2.2.1 da instrução).

6.4.4 Resta configurada, pois, a inexistência de irregularidade quanto à conduta da Comissão nos aspectos aventados.

Mérito das alegações

6.5 Contudo, ainda não se descarta o **fumus bonis iuris**; é preciso examinar o teor das supostas irregularidades alegadas pela Ikann que estariam a comprometer o objetivo da licitação de selecionar a proposta mais vantajosa.

6.5.1 Tendo em vista que as questões que constam desta Representação são as mesmas recorridas naquela instância, passa-se ao exame dos itens detalhados pela Representante, em confronto com o entendimento adotado pela Comissão, conforme se segue:

6.6 ‘Da aplicabilidade da Lei n.º 6.530, de 12 de maio de 1978, ao procedimento licitatório’ (fl. 9): o edital da Tomada de Preços 8000008 – GERAD/DR/SPM, ao estabelecer que a Administração deverá realizar a licitação mediante a Lei n.º 8.666, de 1993, pela Lei Complementar n.º 123, de 2006, pela Lei n.º 11.488, de 2007, e ‘demais disposições aplicáveis’, impõe a aplicabilidade da Lei n.º 6.530, de 1978, que regulamenta a profissão de corretor de imóveis. De acordo com o seu artigo 3º, ‘compete ao corretor de imóveis exercer a intermediação de compra, venda, permuta e locação de imóveis, podendo ainda opinar quanto à comercialização imobiliária’.

6.6.1 Parecer da Comissão: reproduz-se trecho constante à fl. 225 – vol.1.

‘(...) É fato que o objeto da licitação é a contratação de serviços técnicos especializados de consultoria, na área imobiliária, compreendendo a pesquisa, análise e apresentação de resultados, através de relatório técnico, de acordo com as normas e condições constantes no edital de licitação e seus anexos.

Há uma série de atividades a serem desempenhadas pela futura contratada, todas elas detalhadas e exaustivamente descritas no Anexo 1 do edital.

Dentre todas estas diversas atividades, absolutamente nenhuma delas traz qualquer intermediação imobiliária. Não há nenhuma transação imobiliária. Não se está tratando nesta licitação, da intermediação na compra, venda, permuta ou locação de imóveis. Não há nenhuma indicação de comercialização imobiliária. (...)’.

6.6.2 Análise: assiste razão à Comissão, porquanto não há no edital vinculação à Lei n.º 6.530, de 1978. O simples fato de constar no preâmbulo do edital que a licitação é regida, além da legislação expressamente discriminada, pelas 'demais disposições aplicáveis', não autoriza a aplicação da Lei n.º 6.530, de 1978, que regulamenta a profissão de Corretor de Imóveis. Se houvesse tal intenção, a exigência deveria constar, em termos claros, no edital. E o fato de não ter constado está suficientemente justificado. Não há que se criar exigências desnecessárias, sob pena de restringir o caráter competitivo da licitação. Neste caso, pois, seria uma exigência descabida, porquanto se distancia do objeto da presente licitação que contempla várias atividades, exceto exercer a intermediação de compra, venda, permuta e locação de imóveis, inerentes à categoria de Corretores de Imóveis. Trata-se de licitação para consultoria que deverá resultar na apresentação de relatório técnico, conforme subitem 4.2 do anexo 1 do edital (fls. 65/66):

'(...) 4.2. O resultado final do trabalho deverá ser consolidado e estruturado em capítulos, a partir dos relatórios de etapa e parecer conclusivo, encadeando o passo a passo de análises realizadas em cada etapa, conforme segue:

Introdução

Capítulo I - Conceituação e Fundamentação Técnica, Jurídica e Administrativa: Conceituação da natureza do trabalho realizado, citação e descrição das normas, métodos, doutrinas, fundamentação jurídica e critérios técnicos e de análise econômica utilizados, com apresentação de estudo solidamente fundamentado nas normas aplicáveis da ABNT quanto à valoração de imóveis e a doutrinas técnicas particulares (específicas) que visam à apuração do valor econômico estimado de cada uma das alternativas analisadas.

Capítulo II - Estudo Preliminar: Elaboração de estudo preliminar contendo informações detalhadas de cada uma das microrregiões relativas às áreas limítrofes aos acessos rodoviários pré-estabelecidos e analisando, frente às atividades a serem desenvolvidas pela **CONTRATANTE**, as principais variáveis que as compõem, tais como: topografia, vias locais de acesso, drenagem e infra-estrutura urbana (abastecimento de água, coleta de esgotos, pavimentação viária, iluminação pública, rede telefônica, coleta de lixo, segurança pública, etc.), transporte coletivo, características sócio-ambientais e econômicas do entorno, impacto ambiental, zoneamento urbano. Considerando ainda os Planos Diretores municipais e estaduais aplicáveis, bem como os investimentos do Poder Público já programados e/ou previstos, o estudo deverá explicitar as respectivas características imobiliárias de cada uma dessas microrregiões no que tange às tendências de valorização e de desenvolvimento geoeconômico, social e ambiental, bem como os fatores de risco, com descrição dos pontos vulneráveis de cada uma delas.

Capítulo III - Dossiê de Campo: Levantamento e informação de ofertas imobiliárias (reais e 'potenciais') na área de interesse, citando fonte das informações consideradas para o estudo, com validação do custo médio de mercado.

Capítulo IV - Relatórios Específicos das Alternativas Validadas: Mensuração dos prazos e valores econômicos estimados para implementação e manutenção, em bases rotineiras, por um horizonte de até 20 (vinte) anos, das alternativas que vierem a ser validadas sob os aspectos técnico, jurídico e administrativo.

Capítulo V - Análise Comparativa: Elaboração de análise comparativa entre as alternativas validadas sob os aspectos de diferenciação, risco e oportunidade, valoração econômica estimada e o prazo máximo estabelecido para a viabilização do objetivo da **CONTRATANTE**.

Conclusão: Determinação, objetiva e justificada, da alternativa de melhor relação custo x benefício. (...)'.

6.6.3 Enfim, constatam-se as especificidades e o caráter multidisciplinar da contratação, e sendo a licitação do tipo Técnica e Preço, seria restritivo impor a aplicação da Lei n.º 6.530, de 1978, ou seja, que

os serviços sejam prestados exclusivamente por profissionais credenciados no Conselho Regional de Corretores de Imóveis. Destaque-se que o estudo deverá englobar as características das regiões no que tange ao 'desenvolvimento geoeconômico, social e ambiental, bem como os fatores de risco, com descrição dos pontos vulneráveis de cada uma delas', atividades que correspondem a ramo diverso daquele regulamentado pela Lei n° 6.530, de 1978.

6.7 'Da inafastabilidade da exigência profissional e pertinência com o objeto' (fls. 10/11)**:** o objeto da licitação é a contratação de serviços técnicos especializados de consultoria, na área imobiliária, (...), de acordo com as normas e condições constantes no edital de licitação e seus anexos. Segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa consultoria significa '1. pedido de opinião de alguém mais experiente ou especialista em algo. 2. parecer, conselho'. Nesta linha de raciocínio, é o profissional corretor de imóveis quem deve opinar sobre os serviços técnicos especializados, na área imobiliária, donde se deduz a aplicabilidade da Lei n.º 6.530, de 1978.

6.7.1 Análise: A Comissão pronunciou-se acerca desta questão conforme já relatado. A Representante insiste na aplicabilidade da Lei n° 6.530, de 1978, valendo, pois, repisar que o objeto não comporta execução de atividades de intermediação de compra, venda, permuta e locação de imóveis, ou opinamento quanto à comercialização imobiliária, inerentes à categoria profissional de que trata a referida lei.

6.8 'Da previsão do edital quanto à profissão regulamentada' (fls. 12/13): as condições específicas da contratação demonstradas no item 2.4 do Anexo 1 da Tomada de Preços n.º 8000008 – GERAD/DR/SPM, tratam de atividades 'forçosa, nítida e inafastavelmente atividades relacionadas à Lei n.º 6.530, de 1978'. Sobre a questão, cita trecho do Acórdão 702/2007 – Plenário, fls. 13/14, concluindo que a Comissão Permanente de Licitação, 'ao ladear a aplicação da Lei n.º 6.530, de 1978, comete ato ilegal, devendo ser rechaçado tal comportamento por parte deste Tribunal de Contas da União'.

6.8.1 Análise: não há previsão no edital, conforme já elucidado anteriormente. Em relação às atividades do Anexo 1, especificamente dispostas no item 2.4, está definido que a contratada deverá 'apresentar alternativas viáveis, observados os aspectos operacionais, técnicos, jurídicos e administrativos que regulam a ação da ECT como Empresa Pública, permitindo-lhe deliberar, após a aceitação do projeto final, quanto às soluções recomendadas para a sua concretização'. Apesar de constar que 'as alternativas na prospecção de ações passam pela locação e aquisição de imóvel', a Comissão afirma que a contratada não deverá se responsabilizar por nenhuma intermediação imobiliária, afastando a aplicabilidade da Lei n.º 6.530, de 1978.

6.8.2 Embora tais termos possam sugerir a pertinência da alegação da Representante, impera atentar que, diante do conjunto das atividades objeto da contratação, não seria cabível prever que a execução ficasse restrita à categoria regulamentada por aquela lei, restando, portanto, improcedente sua colocação.

6.8.3 No tocante ao acórdão citado, verifica-se que não se aplica à situação em comento. Trata-se de ausência de previsão, no edital, de cláusulas que concedam às microempresas os benefícios legais, sendo que o TCU deliberou no sentido de que tais disposições, ainda que não previstas, devem ser seguidas, uma vez que previstas em lei. Conclui-se, pois, que o caso é distinto.

6.9 'Da não comprovação pela empresa MSCA de sua condição de ME- Microempresa, EPP – empresa de pequeno porte ou cooperativa' (fls. 14/16): a empresa MSCA emitiu declaração, nos termos do Anexo 3 do edital, alegando ser ME ou EPP, com a finalidade de se ver beneficiada pelo disposto no capítulo V da Lei Complementar n.º 123, de 2006, e nos itens 8.3 e seguintes do edital. Segundo o comprovante de inscrição e de situação cadastral obtido do sítio eletrônico da Receita Federal, consta que a empresa MSCA é Sociedade Empresária Ltda., não havendo qualquer ressalva específica de que a empresa seja ME ou EPP. Acrescenta que, em consulta ao cadastro do Simples Nacional da citada

empresa, não se observa no campo 'Situação' a opção pela tributação simplificada. Diante disso, conclui pela existência de forte indício de a licitante ter praticado, em tese, as infrações penais previstas nos artigos 90 e 93 da Lei n.º 8.666, de 1993, com a emissão de declaração falsa que pode caracterizar fraude ao caráter competitivo do certame.

6.9.1 Parecer da Comissão: trecho à fl. 226- vol. 1

'(...) A recorrida apresentou regularmente na licitação o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social, apresentado na forma da lei, registrado na Junta Comercial da sede da licitante, acompanhado de cópia do termo de abertura e de encerramento do Livro Diário do qual foi extraído, e com as assinaturas do técnico em contabilidade, regularmente habilitado, e pelo sócio-gerente da recorrida.

Esta documentação consta às folhas 915 a 919 do processo. Por esta documentação, verifica-se que a **Receita Bruta Operacional auferida no exercício de 2008 foi de R$ 1.014.543,27**. Por esta receita bruta, a recorrida está enquadrada entre aquelas empresas em condições de usufruir do tratamento diferenciado e favorecido, regulado pela Lei Complementar n.º 123/2006. A recorrida foi constituída antes do exercício de 2008. E a recorrida não precisa estar obrigatoriamente inscrita no Simples Nacional para usufruir do tratamento diferenciado e favorecido, regulado pela Lei Complementar n.º 123/2006, como indevidamente pretende a recorrente distorcer a questão.

'Art. 3o Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte a sociedade empresária, a sociedade simples e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I – no caso das microempresas, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais);

II – no caso das empresas de pequeno porte, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e igual ou inferior a R$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais)'.

O edital não exigiu, mas, mesmo assim, a recorrida apresentou Declaração de Enquadramento de EPP, registrada na JUCERGS, conforme consta à folha 1020 do processo. Portanto, nenhuma dúvida resta no tocante à sua condição de EPP. (...)'.

6.9.2 Análise: a Comissão adequadamente se posicionou quanto ao item, julgando improcedente a alegação da Representante. O documento de fl. 1020 do processo licitatório é o de fl. 212- vol. 1 dos presentes autos.

6.10 'Ausência de atestados hábeis a comprovar a qualificação técnica compatível com as características e quantidades previstas para o objeto licitado' (fls. 16/18): os atestados apresentados pela MSCA não se coadunam com os solicitados pela Representada por não serem suficientemente capazes de demonstrar a prática de consultoria exigida no edital, além de alguns deles serem questionáveis pela incrível semelhança entre os mesmos. Exemplos: atestados às fls. 1076 e 1083 do processo de licitação (razões sociais distintas, mas endereços iguais, descrição do trabalho executado, período e responsáveis são iguais, data da assinatura é a mesma). A Comissão, que tem o dever de acionar os meios próprios para paralisar o andamento do certame e diligenciar para verificar a veracidade dos atestados, não o fez. Ao contrário, os aceitou e pontuou aqueles atestados, além de questionar atestados semelhantes apresentados pela Representante.

6.10.1 Parecer da Comissão: trecho de fl. 288 - vol. 1

‘(...) A recorrente aponta que os atestados de capacidade técnica apresentados pela recorrida foram emitidos por uma única empresa, pois, segundo a recorrente, haveria ‘indícios’ a corroborar tal sentimento.

Em verificação às informações trazidas ao processo através do recurso administrativo em análise e, também, para a confirmação das contrarrazões apresentadas pela empresa recorrida para sua defesa, a Comissão Permanente de Licitação realizou consulta ao sítio eletrônico www.receita.fazenda.gov.br em 15/7/2009, no qual extraiu Comprovantes de Inscrição e de Situação Cadastral (folhas 1252 a 1254 dos autos do processo) das empresas ‘LASA DO BRASIL TECNOLOGIA E AUTOMAÇÃO LTDA.’ (CNPJ 05.613.970/0001-86), ‘INDL GEMA AEROTECNICA COMERCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA.’ (CNPJ 93.657.328/0001-66) e ‘VENTIL-AEROTECNICA – INDUSTRIAL MECÂNICA LTDA.’ (CNPJ 03.547.101/0001-75), todas apontadas no recurso administrativo em apreço como supostamente sendo uma mesma empresa.

Na verificação realizada, constatou-se que as empresas apontadas pela recorrente como sendo a mesma empresa encontram-se cada uma delas alocadas em endereços distintos, conforme abaixo:

Empresa	Endereço
LASA DO BRASIL TECNOLOGIA E AUTOMAÇÃO LTDA.	Rua Cai, 690 – Distrito Industrial – Cachoeirinha – Rio Grande do Sul
INDL GEMA AEROTECNICA COM. E REPRES. LTDA.	Rua Vicinal Iguaçu, 66 – Ponta Porã - Cachoeirinha – Rio Grande do Sul
VENTIL-AEROTECNICA – INDUSTRIAL MECÂNICA LTDA.	Avenida Frederico Ritter, 6600 – Distrito Industrial - Cachoeirinha – Rio Grande do Sul

São, sem dúvida nenhuma, pessoas jurídicas distintas, cada qual com personalidade jurídica própria, e independente uma da outra, logo, nada neste sentido pode ser motivo suficiente e plausível para a não aceitação destes atestados para fins de pontuação da proposta técnica. E, mais além, nada neste sentido poderá depor contra a legalidade e legitimidade dos atos praticados, nem no que tange ao tratamento isonômico entre os participantes (...)’.

6.10.2 Análise: a Comissão pontua que não existe irregularidade quanto à procedência dos atestados questionados pela Representante. No entanto, considerando que não fez juntar o contrato social das empresas acima mencionadas, que teriam emitido os atestados técnicos, docs. de fls. 151/152- vol. 1, entende-se que não restou suficientemente afastada a alegação da Representante, pois, de fato, os endereços que figuram nesses documentos são iguais. Não obstante, não seria este o fator a impedir a homologação do certame. Atente-se que a Representante não interpôs recurso contra o julgamento havido na última fase da licitação, na data de 21/8/2009 (julgamento das propostas econômicas é atribuição da Nota Final das proponentes classificadas – fls. 169/170), sendo de se presumir que provavelmente a desconsideração daqueles atestados não alteraria o resultado do certame. Sob esta ótica, não se afiguram razões suficientes que ensejem a suspensão dos atos já praticados, porquanto ainda não se vislumbram indícios de dano ao erário, caso seja efetivada a iminente contratação da empresa MSCA.

6.10.3 Por outro lado, há que se admitir a necessidade de diligenciar ao órgão para que esclareça a divergência de informações acerca dos atestados técnicos de fls. 151/152 – vol. 1, encaminhando a documentação referente ao exame efetuado para fins de pontuação técnica das empresas MSCA e Ikann. Neste sentido, adiantando-se ao feito, a Representada enviou os documentos de fls. 308/346- vol. 1, já na iminência de encaminhamento dos autos ao Relator. Considerando o teor das peças juntadas e

vislumbrando a possibilidade de elucidar, no mérito, a questão, opta-se por efetuar a análise, por oportuna.

6.10.3.1 Depreende-se da documentação juntada que a Comissão atentou aos ditames do edital, invalidando atestados que não atendiam aos requisitos previstos, mas não deixou de desconsiderar um dos atestados questionados (atestados de fls. 1076 e 1083 do processo licitatório- fls. 151/152 – vol. 1), como deveria. Evidencia-se que a empresa Ventil Aerotécnica Industrial Mecânica Ltda. é formada pelas empresas Gema e Ventil, documento à fl. 346. Ou seja, só poderia ser aceito um dos atestados, e não ambos, como ocorreu, para a pontuação dos quesitos 8 e 9 do Anexo 5 do edital. Neste caso, o índice técnico da licitante MSCA se reduz, no entanto, de modo insuficiente para alterar a Nota Final, uma vez que o índice de preço da MSCA foi o melhor.

6.10.3.2 Desta forma, não comporta impugnar o resultado da Tomada de Preços 8000008-GERAD/DR/SPM, ou adotar medida punitiva em relação aos responsáveis, porquanto seriam desproporcionais. Compete, a nosso ver, que seja determinado ao órgão para que, doravante, esgote as medidas com vistas ao esclarecimento de questões suscitadas durante as fases licitatórias, a teor do § 3º do artigo 43 da Lei n.º 8.666/1993.

6.10.3.3 Além disso, considerando a aparente complexidade do objeto licitado em contraponto com diferença mínima entre as notas finais alcançadas pelas participantes (8,70 para 8,48) e sobretudo que a Ikann Imóveis é a que obteve a pontuação técnica máxima, entende-se de bom alvitre determinar ainda que a Unidade se pronuncie, ao término da execução contratual (prazo de 90 dias) pela empresa MSCA, acerca do alcance dos objetivos esperados acompanhado dos devidos documentos comprobatórios, de modo a certificar de que a proposta vencedora foi a mais vantajosa para a Administração Pública.

6.11. 'Da inadequação dos atestados para provar qualificação técnica'(fls. 20/21): os atestados apresentados pela MSCA não poderiam ter sido pontuados, pois seus objetos não estavam de acordo com o objeto licitado. Cita o Acórdão 273/2007 - Plenário para sustentar suas alegações. Houve violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

6.11.1 Parecer da Comissão: trecho de fls. 285/286 – vol. 1

'(...) Em relação à alegação da recorrente de que os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa recorrida são incompatíveis em relação às dimensões do imóvel descrito no edital, e que, segundo a empresa recorrente, determinaria a desclassificação da proposta técnica da recorrida, afirmamos, categoricamente, e com absoluta certeza que o edital de licitação nada prescreve a respeito.

Cabe avocar, no particular, o claro, perfeito, e inquestionável disciplinamento contido no item 6.3 e seus subitens do edital de licitação da Tomada de Preço em análise:

'6.3. PROPOSTA TÉCNICA

6.3.1. A Proposta Técnica, conforme Modelo IV constante no Anexo 3, deverá contemplar os requisitos de pontuação contidos no Anexo 4. A licitante deverá preenchê-la sem rasuras, borrões, emendas ou entrelinhas e ser apresentada, de forma clara e detalhada, indicando cada item e subitem que atenda ao especificado neste Edital e em seus Anexos.

6.3.2. Deverão estar contidos na Proposta Técnica todos os documentos e informações necessários para sua perfeita e completa compreensão, avaliação e pontuação, que atendam às condições fixadas neste Edital e em seus Anexos, de maneira a permitir, direta, objetiva, clara e precisamente, a rápida identificação do respectivo fator de pontuação, relacionado no Anexo 4 deste Edital, atrelado a esta documentação. Para isto, sob pena de desclassificação, a proposta técnica deverá ser apresentada com suas folhas numeradas seqüencialmente pelo próprio licitante, e por ele organizadas em tópicos, com a indicação da folha, ou do intervalo de folhas, onde se encontra(m) o(s) documento(s) comprobatório(s),

de modo a identificar perfeitamente o fator de pontuação a que se refere(m), e assim, possibilitar a atribuição da correspondente pontuação, nos termos do Anexo 4 deste Edital.

6.3.3. A licitante deverá responder quanto ao atendimento aos quesitos dos itens técnicos constantes no ANEXO 4 deste edital, comprovando-os mediante juntada da documentação pertinente. Esta documentação fará parte da proposta técnica apresentada pela proponente, devendo, portanto, ser inserida no Envelope n.º 2. A pontuação da proposta técnica será feita com base exclusivamente nas informações e documentos constantes na proposta técnica, e inseridas neste Envelope n.º 2, sem possibilidade de aproveitamento de documentos ou informações constantes em outros envelopes.

6.3.4. As informações oferecidas pela licitante devem guardar coerência e correspondência com o detalhamento da sua Proposta Técnica.

6.3.5. A Proposta Técnica não deverá apresentar preços, sob pena de desclassificação.

6.3.6. Serão desclassificadas as propostas técnicas que não atingirem a pontuação mínima, indicada no subitem 8.2.2. deste edital'.

Verifica-se após leitura atenta do edital, em especial ao que está redigido em seu item 6.3 do instrumento convocatório, mais especificamente em seu subitem 6.3.3, que as licitantes deveriam juntar no Envelope n.º 2 – 'Proposta Técnica' documentação pertinente, respondendo quanto aos quesitos dos itens técnicos constantes do Anexo 4 do edital. Não há em nenhum ponto do edital a vinculação destes documentos apresentados à dimensão de imóveis (área, metragens, etc.), sendo apenas exigido das licitantes que comprovassem os quesitos dos itens técnicos relacionados no Anexo 4 do edital (nenhum deles fazendo qualquer referência a metragem), e tais quesitos foram um a um respondidos mediante juntada de documentos comprobatórios, atendendo estritamente as exigências editalícias. Nada obsta a recepção dos referidos atestados de capacidade técnica apresentados para fins de pontuação e classificação da proposta técnica da recorrida, pois nenhum critério estranho ao edital pode ser utilizado para tal fim.

Nenhum elemento constante do edital corrobora, nem remotamente, a alegação da recorrente de que 'fica evidenciado que a maior parte dos atestados', apresentados pela empresa recorrida 'MSCA INFORMAÇÃO TECNOLOGIA TREINAMENTO CONSULTORIA LTDA.', 'contempla análise para hotelaria ou área portuária, em completo desacordo com o objeto da licitação'.

Somos instados à redundância, mas não outra forma de rebater outra improcedente declaração da nobre recorrente, a não ser afirmar que a atribuição da pontuação e classificação da proposta técnica foi efetuada em estrita e incondicional conformidade com os critérios definidos no edital. A recorrente, por sua vez, não apresenta nenhum fato concreto, nenhum elemento fundado no edital de licitação, para corroborar tais alegações, expressando posições de cunho pessoal, meros juízos de valor, sem estribo nas exigências editalícias. (...)'.

6.11.2 Análise: com efeito, nada consta no edital quanto às exigências alegadas pela Representante acerca de atestados que comprovem áreas ou metragens dos imóveis, por não se coadunarem com o objetivo da licitação. Os quesitos constam do Anexo 4 da Tomada de Preços n.º 8000008-GERAD/DR/SPM, fl. 108. Para pontuação dos quesitos 6 a 9 deveriam ser considerados os serviços técnicos prestados pela licitante, vinculados diretamente ao serviço explicitado no respectivo quesito ou seja, prestação de serviços de consultoria imobiliária destinada à construção de imóvel comercial ou industrial.

6.11.3 Sobre os atestados de fls. 151/152 – vol. 1, contudo se tratem de prospecção de terreno para instalação de fábrica e envolvam atividades correlatas (mapeamento de áreas disponíveis, estudos das tendências do mercado imobiliário, avaliação econômica, estudo jurídico e emissão de parecer técnico)

pesa a suspeição de terem sido emitidas por mesma empresa, indício que se pensa em elucidar mediante diligência à Representada – dispensável, ante a juntada dos docs. de fls. 321/346 –vol.1.

6.12 'Da necessidade de pertinência entre o ramo de atividade do licitante e o objeto licitado'(fls. 21/22): a licitação em comento não primou por privilegiar o interesse público, porquanto se encontra a Representada em vias de contratação de empresa que não possui as condições estabelecidas no instrumento convocatório, no que tange ao objeto licitado e a capacidade técnica. A MSCA tem como atividade principal a atividade de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica especializada, o que difere do ramo de atividade descrito no edital. Suas atividades econômicas também não correspondem ao requisitado. Deduz a Representante que, 'em hipótese nenhuma', a MSCA poderia ter sido habilitada, uma vez não possuir ramo de atividade compatível com o objeto.

6.12.1 Parecer da Comissão: trecho de fls. 226/227 – vol. 1

'(...) A recorrente aponta que a atividade principal constante no CNPJ da recorrida é a de consultoria em gestão empresarial, **exceto consultoria técnica específica**, sem nenhuma especialização na área imobiliária, definida na Lei n.º 6.530/1978.

E que as atividades secundárias constantes no CNPJ da recorrida são: a) administração de caixas escolares; b) atividades de apoio à educação, exceto caixas escolares. Nenhuma destas atividades, enfatiza a recorrente, são correlatas ao objeto licitado.

Neste particular, mais uma vez a argumentação da recorrente padece de improcedência, só que desta feita por total e absoluta desvinculação com o instrumento convocatório. O edital de licitação não elegeu os ramos/atividades constantes no CNPJ para efeito de julgamento da fase da habilitação.

Como bem lembrado pela própria recorrente, na letra 'a' do Anexo 5 do edital está estabelecido que as empresas com registro na forma de habilitação parcial no SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores) deverão estar cadastradas no ramo pertinente ao objeto licitado.

E os diversos ramos de atividade em que a recorrida está inscrita no Sicaf a credenciam a participar e se habilitar na licitação. A quantidade de ramos de atuação da recorrida a credenciam perfeitamente ao escopo multifacetado e multidisciplinar da licitação. (...)

E no Sicaf, os ramos de atividade pelos quais a recorrida está inscrita são pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação.

O grau de correlação, pertinência, afinidade e compatibilidade entre estes itens de cadastramento no Sicaf, com o escopo da contratação é forte e marcante. Isto é comprovado ao se examinar o Anexo 1 do edital ('Condições Específicas da Contratação'). No edital, não há nada que trate ou faça alusão à intermediação imobiliária. Nem trata que a inúmeras atividades ali previstas são privativas e exclusivas de profissional, ou de empresa de que trata a Lei n.º 6.530/1978. O trabalho de consultoria resultará na apresentação de um relatório, conforme subitem 4.2. do Anexo 1 do edital:(...)'.

6.12.2 Análise: a Representante repisa a argumentação equivocada de que o objeto esteja voltado à intermediação mobiliária. De fato, comprova-se a pertinência do ramo de atividade da empresa vencedora com o escopo da licitação. O contrato social da empresa MSCA, fls. 205/211 – vol. 1, registra como objetivo social: 'a prestação de serviços de consultoria no segmento empresarial, especialmente nas seguintes áreas: logística, financeira, marketing, gestão de pessoas, comércio exterior, tecnologia da informação, administração de empresas, elaboração de projetos, treinamento, desenvolvimento de sistemas, realização de pesquisas, especialmente pesquisas de mercado e prospecção de mercado, inventário e avaliação patrimonial, bem como consultoria em questões ambientais e infraestrutura urbana'. As atividades descritas no Anexo 1 do edital espelham a necessidade de profissionais nas citadas áreas de atuação, portanto, não há que se falar em impertinência do ramo de atividade da MSCA com o objeto do certame.

6.13 ‘Da ausência de comprovação de registro ou inscrição na entidade profissional competente’ (fls.26/29): entendendo aplicável a Lei n.º 6.538, de 1978 na presente licitação, há necessidade de que a empresa e as pessoas físicas, para exercerem as atividades legalmente, estejam inscritas no Conselho Regional de Corretores de Imóveis, exigência não cumprida pela MSCA e ainda assim foi habilitada, em desacordo com o inciso VII do item 2 do Anexo 5 da Tomada de Preços n.º 8000008-GERAD/DR/SPM.

6.13.1 Análise: a argumentação foi objeto de exame pela Comissão, conforme já exposto. O edital não prevê a aplicação da Lei n.º 6.538, de 1978, pois o objeto não se vincula a serviços e atividades privativas e exclusivas da profissão regulamentada por essa lei. A empresa MSCA demonstrou estar devidamente cadastrada no Conselho Regional de Administração/RS- fl. 213- vol.1, no Conselho Regional de Economia/RS, fl. 214- vol .1 e, ainda, no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia/RS, fl. 215- vol. 1. O inciso VII do item 2 do Anexo 5 exige o ‘registro ou inscrição na entidade profissional competente’, o que foi devidamente comprovado.

6.14 ‘Da ausência de motivação e atropelo do devido processo legal’ (fls. 26/29): considera a Representante este o ponto mais crítico de toda a Representação – repisa que em todos os momentos que se pronunciou acerca dos apontamentos feitos pela Representante, a Comissão não demonstrou as razões de decidir, impedindo inclusive a exatidão do conteúdo das decisões. São decisões ‘dotadas de profunda generalidade, vagueza e abstração’ descreve a Representante, à luz dos excertos colacionados às fls. 27/29. No tocante à conduta da Comissão, ressalta as falhas ao habilitar a empresa MSCA que não cumpriu devidamente as exigências contidas no Anexo 5 do edital, ao não promover as devidas diligências a fim de verificar a veracidade dos atestados de fls. 1074, 1076 e 1083, apresentados pela MSCA e questionados pela Representante, ao relevar erros e omissões que ferem os princípios da seleção mais vantajosa (‘ao aceitar proposta que não o é’) e ao não convocar as licitantes para esclarecer pontos relevantes ao entendimento das propostas, mantendo a habilitação e a classificação da empresa MSCA.

6.14.1 Análise: de acordo com a documentação encaminhada mediante Ofício 4646/2009-GERAD/DR/SPM, fls. 171/173, pela Diretoria Regional de São Paulo, as alegações carecem de fundamentação, pois o que se constata é exatamente o contrário, conforme análise inicialmente pontuada no item 6.4 e subitens desta instrução. O fato de o opinamento da Comissão ser divergente do esperado pela Representante não significa que a mesma tenha faltado com a devida motivação ao decidir sobre os itens recorridos ou que não tenha observado o devido processo legal. Os exemplos destacados pela Representante às fls. 27/29 tratam-se, na realidade, de cópias de trechos das atas de fl. 126, fls. 144/146 e fls. 160/161, nas quais se sintetizou o entendimento daquela Comissão, não servindo ao propósito de provar que a Comissão ignorou os recursos ou os desconsiderou sem exame de mérito. Os relatórios concernentes à análise dos recursos feitos pela Comissão, em sua íntegra, constam do processo licitatório, cuja vista é franqueada aos licitantes. Desta forma, a omissão da Representante quanto à existência de tais relatórios denota que a alegação, no mínimo, padece de boa fé.

6.14.2 Quanto à alegação de ‘não promover as devidas diligências’, resulta frágil a assertiva em função de várias passagens nas atas subscritas pela Comissão. A exemplo, trecho às fls. 280/281- vol. 1

‘(...) Em 23/6/2009, a Comissão Permanente de Licitação procedeu, nos termos do § 3º do artigo 43 da Lei n.º 8.666/1993, diligências a ambas as proponentes, para a escorreita instrução do processo. As respostas a estas diligências nos foram encaminhadas em 25/6/2009.

Em 26/6/2009, foram retomados os trabalhos de análise, já considerando as respostas das licitantes às diligências que foram empreendidas, e este processo se desenvolveu desde então, com seguidas reuniões dos membros da CPL/DR/SPM, pois numa única reunião não seria possível debater e esgotar todas as questões envolvidas, associado ao fato de que outras licitações também se desenvolviam, em paralelo, neste período, merecendo igual atenção desta Comissão Permanente de Licitação.

Os trabalhos foram concluídos, tendo como resultado a lavratura, em 30/6/2009, da ata relativa à Tomada de Preços n.º 8000008 – GERAD/DR/SPM, contendo a análise, julgamento, pontuação, e classificação das propostas técnicas por parte deste Colegiado Julgador. (...)'.

6.15 'Da grandiosidade do projeto' (fls. 32/33) e 'Da temeridade de dispensar expertise do mercado local exigida pelo edital' (fls. 34/35): contratar empresa não sediada no Estado de São Paulo (a MSCA tem sede no Rio Grande do Sul), com poucas probabilidades de conhecimento do mercado imobiliário, dispensando-se expertise do mercado legal, como a Representante, que conhece bem a área imobiliária e está localizada na Capital Paulista e na região da Grande São Paulo representa uma 'temeridade' diante da 'grandiosidade do projeto'. Reforçando os pontos constantes do edital (Anexo 1), que permitem visualizar a magnitude do objeto, infere que há necessidade de que empresa contratada possua condições técnicas e de pessoal bem estruturado para bem executar os serviços, o que não ocorre com a empresa MSCA. Ademais, está sediada fora de São Paulo e não demonstrou ter conhecimento do mercado imobiliário de São Paulo ou da Grande São Paulo, região de interesse da Representada. Aduz que '(...) a MSCA, ao apresentar os atestados de capacidade técnica na licitação, não conseguiu demonstrar, em nenhum momento, ter condições de atender plenamente ao objeto do certame. Tais documentos não refletem nem a metade do objeto em licitação, seja em termos de compatibilidade com as características, dimensões, porte, operações logísticas envolvidas, organização, veículos, e outros, além do que se verifica que a maior parte dos atestados contempla análises efetuadas pela MSCA para o ramo de hotelaria e portos, o que nada tem a ver com o objeto da licitação, tornando-a, por isso, inapta a prestar os referidos serviços de consultoria'. Acrescenta a Representante que a MSCA não teria sequer **homepage** na Internet, o que a comprometeria ainda mais.

6.15.1 Parecer da Comissão: trecho de fl. 287- vol.1

'(...) Quanto à não-demonstração, pela empresa recorrida, de experiência e conhecimento do mercado imobiliário da Região Metropolitana de São Paulo, este fato em si não é ensejador de desclassificação da proposta técnica apresentada, visto que o edital de licitação relaciona no seu Anexo 4 os quesitos passíveis de pontuação, e a respectiva documentação a ser apresentada para comprovação deste quesito.

Há quesitos que se referiam especificamente à Região Metropolitana de São Paulo. Outros quesitos faziam referência a regiões distintas desta última. Se a documentação fizesse referência a uma região, recebia a respectiva e devida pontuação. Se nada mencionasse, não recebia a pontuação. Tudo foi feito de forma equânime, igualitária, equilibrada, e justa, seguindo os mandamentos editalícios. Se a documentação comprobatória de experiência e conhecimento do mercado imobiliário da Região Metropolitana de São Paulo deixou de ser juntada aos documentos para tal comprovação, não é dada qualquer pontuação a este quesito. Portanto, em conformidade com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a não juntada de tal tipo de documentação no envelope n.º 02 – Proposta Técnica, não pode, de nenhuma forma, determinar a desclassificação da empresa recorrida do certame, pois nada a respeito é expressamente estabelecido no edital de licitação, nem poderia assim ocorrer, por ser desmotivada, desproporcional, e arbitrária. (...)'.

6.15.2 Análise: trata-se de licitação 'técnica e preço' e sendo a experiência na região metropolitana de São Paulo apenas um dos itens para fins de pontuação, conforme se pode constatar no Anexo 4 do edital, fl. 104, não cabe desclassificar a empresa que não pontuar nesse quesito; a uma, não estava previsto no edital, e a dois, seria, com efeito, desmotivada. O objeto da licitação não exclui, a nosso ver, empresa não sediada em São Paulo, pois o que se verifica imprescindível é a experiência em consultoria com vistas à elaboração de estudos que viabilizem ações que atendam aos interesses da ECT, o que não impede que a empresa esteja localizada em outro estado.

6.15.3 Veja-se que, conforme consignado no Anexo 1 do edital, fl. 85, a 'Demanda a ser atendida' envolve o seguinte: '2.1.1 Centralização de operações logísticas, suprimento e transbordo de carga, atualmente realizadas em dois imóveis locados e com os seguintes objetivos: a) Mitigação de riscos estratégicos, considerando perspectivas de mercado e visão de médio prazo quanto à expansão dos negócios; b) Adequada localização quanto à logística operacional; c) Instalação adequada para o desenvolvimento dos trabalhos, passíveis de ampliação; d) Integração operacional, com redução de custo fixo'.

6.15.4 Considerando que a área de interesse está na região metropolitana de São Paulo, vale supor, de fato, que seria superior, tecnicamente, a empresa que apresentasse experiência adquirida em empreendimentos localizados na região, por deter maior conhecimento das especificidades do local. Mas este fator - frise-se - foi previsto dentre os critérios de pontuação técnica, conforme elucidou a Comissão e portanto, incabível a contestação neste particular. Quanto a não possuir **homepage,** embora este quesito não esteja em pauta, verifica-se que não procede a observação, diante da consulta à página *www.m.stortti.com.br* (o nome fantasia da empresa é Maurênio Stortti Consultores Associados, conforme cláusula segunda do contrato social, fl. 206).

CONCLUSÃO

7. Diante do exposto, conclui-se que não restaram configurados indícios de irregularidades no procedimento licitatório em questão, que possam ser lesivos aos cofres públicos, descartando, pois, a presença do **fumus bonis iuris**. Neste sentido, não há que se falar em **periculum in mora**, restando ausentes os requisitos essenciais para a concessão da cautelar prevista no artigo 276 do Regimento Interno/TCU. No entanto, vale registrar que também este requisito igualmente não subsiste, por configurar intempestivo o presente pleito. A Representante, ciente do resultado da licitação (21/8/2009), deixou transcorrer o prazo recursal naquela instância (expirou em 28/8/2009), protocolizou Representação neste Tribunal (BSB – Sede), apenas na data de 27/8/2009 (recebida na 1ª Secex em 31/8/2008 e autuada nesta Secex em 3/9/2009), já na iminência da homologação do certame, alegando irregularidades na fase da habilitação (que ocorreu em 5/5/2009) e no julgamento das propostas técnicas (havido em 11/8/2009).

7.1 Assim, diante da ausência do **fumus bonis iuris,** e considerando suprida a fase de produção de provas para a convicção do juízo de mérito, tendo em vista que os documentos juntados pela Representada lograram elucidar as questões suscitadas, demonstrando a necessidade de expedir medidas corretivas e de acompanhamento, consoante subitens 6.10.3.1 a 6.10.3.3 da instrução, formula-se a proposta a seguir.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta:

8.1 a) conhecer do expediente como Representação, com fulcro no art. 237, VII, e parágrafo único do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993;

8.2 b) indeferir o pedido de medida cautelar, dada a ausência dos requisitos previstos no artigo 276 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, julgar parcialmente procedente;

8.3 c) determinar à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana que;

8.3.1 c.1) doravante, esgote as medidas com vistas ao esclarecimento de questões suscitadas durante as fases licitatórias, a teor do § 3º do artigo 43 da Lei n.º 8.666, de 1993;

8.3.2 c.2) se pronuncie, ao término da execução contratual decorrente da Tomada de Preços 8000008 – GERAD/DR/SPM, conforme previsto no item 5.1.2 do Anexo 1 do edital (prazo de 90 dias), acerca do alcance dos objetivos esperados acompanhado dos devidos documentos comprobatórios e,

8.4 d) dar ciência às partes interessadas da deliberação que resultar nos autos".

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, quanto à admissibilidade, entendo que a representação pode ser conhecida, por preencher os requisitos previstos no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993.

2. Passando à análise de mérito, observo que os fatos tratados nos autos estão afetos à Tomada de Preços n.º 8000008 – GERAD/DR/SPM, tipo Técnica e Preço, promovida pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana, objetivando a contratação de serviços técnicos especializados de consultoria, na área imobiliária, compreendendo a pesquisa, análise e apresentação de resultados, através de relatório técnico, de acordo com as normas e condições constantes no edital e seus anexos.

3. Segundo a empresa Ikann Imóveis Ltda., autora da representação, ocorreram vários vícios no referido certame desde a abertura do processo, vícios esses que, conforme alega, justificariam a adoção da medida cautelar pleiteada, com vistas à suspensão de todo e qualquer ato do procedimento inquinado.

4. No âmbito da Secex/SP, todos os pontos indicados pela representante foram devidamente abordados, concluindo a unidade técnica pela ausência de irregularidades que pudessem ser lesivas aos cofres públicos.

5. Com efeito, mostraram-se improcedentes os questionamentos quanto à conduta da Comissão Permanente de Licitação, notadamente quanto à ausência de motivação, desconsideração do recurso da representante e ausência de efeito suspensivo, tendo a unidade técnica verificado que a Comissão manifestou-se adequadamente em todas as ocasiões que fora demandada, observando os devidos trâmites legais, não havendo, outrossim, indícios de direcionamento em suas decisões.

6. Quanto à questionada aplicabilidade da Lei n.º 6.530/1978, que regulamenta a profissão de corretor de imóveis, foi esclarecido que o objeto da licitação contempla várias atividades, não incluídas a intermediação de compra, venda, permuta e locação de imóveis, que aí, sim, são inerentes à categoria de Corretores de Imóveis. Conforme ressaltado na instrução da Secex/SP, a aplicação da referida lei restringiria o caráter competitivo do certame, haja vista as especificidades e o caráter multidisciplinar do objeto a ser contratado.

7. Com relação à não-comprovação pela empresa MSCA, vencedora da licitação, de sua condição de ME- Microempresa, EPP- empresa de pequeno porte ou cooperativa, a ECT fez demonstrar que a MSCA apresentou documentação demonstrando que, por sua Receita Bruta Operacional auferida no exercício de 2008, está enquadrada entre as empresas em condições de usufruir do tratamento diferenciado e favorecido, regulado pela Lei Complementar n.º 123/2006, apresentando, ademais, Declaração de Enquadramento de EPP, registrada na JUCERGS.

8. No tocante à ausência de atestados hábeis a comprovar a qualificação técnica compatível com o objeto licitado, a AUFC encarregada da instrução observa que não restou suficientemente afastada a alegação da representante, haja vista que são iguais os endereços de empresas diferentes que figuram nos documentos apresentados, ainda que pesquisa realizada junto ao sítio eletrônico junto à receita federal revele que as empresas estão localizadas em endereços distintos. Entretanto, registra a Auditora que, ainda que a entidade não tivesse desconsiderado um dos atestados, o índice técnico da licitante MSCA, apesar de se reduzir, não seria suficiente para alterar a Nota Final, circunstância que não justificaria a impugnação do resultado da Tomada de Preços n.º 8000008 – GERAD/DR/SPM, tampouco a adoção de medidas punitivas aos responsáveis.

9. Sobre esse ponto, não assiste razão à unidade técnica. De fato, a MSCA apresentou atestados de capacitação referentes a duas empresas, que seriam do mesmo grupo econômico, cujos endereços, teor e data dos serviços realizados, constantes dos aludidos documentos, são idênticos. Decerto a entidade, ante o questionamento da outra licitante, deveria ter apurado devidamente esse fato. Nada impediria, ao menos em tese, a apresentação dos dois atestados, se comprovada a execução de serviços, ainda que de mesma natureza, distintamente às duas empresas.

10. Além do mais, ao contrário do consignado na instrução, a desconsideração de um dos atestados, nos itens em que foram pontuados, reduziria, sim, a Nota Final da licitante MSCA, alterando o resultado do certame.

11. Nesses termos, afigura-se-me apropriado suspender de imediato quaisquer atos relacionados com o procedimento licitatório questionado, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno. Deve, outrossim, ser encaminhada determinação à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – Secex/SP para que promova a oitiva da Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bem como da empresa MSCA Informação Tecnologia Treinamento Consultoria Ltda., para que apresentem os esclarecimentos pertinentes em 15 (quinze) dias, na forma do art. 276, § 3º, do Regimento.

12. Cabe informar, ainda, que, segundo informações obtidas junto ao sítio dos Correios, foi publicado na Secção 3 do DOU nº 175, de 14/9/2009, que a referida Tomada de Preços foi suspensa, em razão do trâmite do presente processo nesta Casa.

Com essas considerações, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

JOSÉ JORGE
Relator

ACÓRDÃO N.º 2476/2009 – TCU – Plenário

1. Processo n.º TC-020.583/2009-1 (com 1 volume e 1 anexo)
2. Grupo II; Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessada: Ikann Imóveis Ltda. (CNPJ n.º 08.879.445/0001-03)
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Diretoria Regional de São Paulo
5. Relator: Ministro José Jorge
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo – Secex/SP
8. Advogados constituídos nos autos: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF n.º 6.546), Jaques Fernando Reolon (OAB/DF n.º 22.885), Cristiane Miranda Mônaco (OAB/MS n.º 9499-b) e Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (OAB/DF n.º 29.760)
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela empresa Ikann Imóveis Ltda. acerca de possíveis irregularidades ocorridas na Tomada de Preços n.º 8000008 – GERAD/DR/SPM, tipo Técnica e Preço, promovida pela Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, tendo por objeto a contratação de serviços técnicos especializados de consultoria, na área imobiliária, compreendendo a pesquisa, análise e apresentação de

resultados, através de relatório técnico, de acordo com as normas e condições constantes no edital e seus anexos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993;

9.2. determinar à Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 276 do Regimento Interno, que faça suspender de imediato todos os atos referentes à Tomada de Preços n.º 8000008 – GERAD/DR/SPM;

9.3. determinar à Secex/SP que proceda à oitiva:

9.3.1. da Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, para que se pronuncie a respeito da aceitação, para efeito de pontuação técnica, de dois atestados de capacitação apresentados pela MSCA Informação Tecnologia Treinamento Consultoria Ltda. (fls. 1076 e 1083 do processo correspondente), relativos a empresas, cujos endereços, teor e data dos serviços realizados, constantes dos aludidos documentos, são idênticos.

9.3.2. da empresa MSCA Informação Tecnologia Treinamento Consultoria Ltda., para que, se assim desejar, em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, apresente elementos necessários à defesa de seus interesses sobre os fatos noticiados no subitem acima, tendo em vista a possibilidade de o Tribunal vir a adotar medida voltada à anulação da Tomada de Preços n.º 8000008 – GERAD/DR/SPM;

9.4. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Representante e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Diretoria Regional de São Paulo Metropolitana.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2476-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator) e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ JORGE
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE VII - Plenário
TC-007.490/2009-5
Natureza: Representação
Representante: Construtora Santos Carneiro Ltda.
Órgão: Gerência do INSS em Montes Claros/MG

Sumário: Representação. Concorrência. Contratação de serviços de manutenção predial. Cláusula do edital restritiva da competitividade do certame. Conhecimento. Procedência. Determinação.

A exigência de visita técnica não admite condicionantes que importem a restrição injustificada da competitividade do certame.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pela licitante Construtora Santos Carneiro Ltda., com base no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, relativa à Concorrência nº 001/2008, promovida pela Gerência do INSS em Montes Claros/MG para a contratação de serviços de manutenção predial de caráter preventivo e corretivo, com cobertura de risco, nos prédios de propriedade e uso da unidade, cujo valor foi inicialmente estimado em R$ 326.000,00 pelo INSS.

2. A representante não se conforma com sua inabilitação do certame por descumprimento do item II, subitem 2.2, letra "c", do edital, que exige do licitante declaração de que foi feita vistoria pelos responsáveis técnicos nos equipamentos e locais em que serão executados os serviços.

3. A inabilitação ocorreu porque, em vez dos próprios responsáveis técnicos, os quais devem ser profissionais de nível superior, a representante enviou aos locais designados o seu oficial de manutenção, que, segundo a licitante, ficou responsável pelo cumprimento das determinações dos engenheiros da empresa, dada a sua capacidade técnica para a execução de obras e serviços da mesma natureza do objeto licitado.

4. Para a representante, a Comissão de Licitação usou de excessivo rigor e de equivocada interpretação e aplicação da Lei de Licitações, atendo-se a aspectos meramente formais, refutados pela doutrina e jurisprudência pátrias, que acabaram por prejudicar a competitividade do certame.

5. Ante tais elementos, requereu a concessão de medida cautelar **inaudita altera pars** para que se determinasse à Comissão de Licitação "*a aceitação do somatório de atestados e da certificação da visita técnica e conseqüente abertura da proposta da Construtora Santos Carneiro Ltda.*". Requereu ainda a intimação dos membros da Comissão de Licitação e que, ao final, fosse integralmente conhecida e provida a representação, com a anulação do ato que inabilitou a representante e a confirmação definitiva da sua habilitação.

6. Em instrução inicial (fls. 122/125), a Unidade Técnica opinou pelo conhecimento da representação, com base nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno, e, no tocante ao requerimento de medida cautelar, pela promoção de oitiva prévia da Gerência do INSS em Montes Claros/MG, conforme prevê o art. 276, § 2º, do Regimento Interno, para manifestação sobre a inabilitação da Construtora Santos Carneiro Ltda.

7. A Unidade Técnica sugeriu que a oitiva abrangesse também a inabilitação, com base na mesma cláusula do edital (item 2.2, letra "c"), de outra licitante (M Service Ltda.), que fez com que restasse somente a Construtora JRN Ltda. na licitação, circunstância indicativa de quebra da competitividade como decorrência do referido dispositivo editalício.

8. Autorizada pelo então Relator (fl. 126), na forma sugerida pela Unidade Técnica, a oitiva trouxe aos autos a manifestação da Gerência do INSS em Montes Claros/MG constante às fls. 130/133, de que se extrai os seguintes argumentos:

8.1. A inabilitação da Construtora Santos Carneiro Ltda. teve por fundamento o descumprimento do item 2.2, alínea "c", do Edital de Concorrência nº 01/2008, o qual deixava claro que o responsável técnico deveria ser profissional de nível superior habilitado nas áreas de engenharia civil e elétrica (fl. 130).

8.2. Apesar da clareza das disposições editalícias, a empresa enviou o Sr. Edvaldo Marques da Silva, oficial de manutenção, enquanto a vistoria deveria ser realizada por engenheiro, de acordo com disposições da Lei nº 5.194/1966, que regulamenta o exercício das profissões de engenharia, além de normas do CREA (fls. 130/131); o Sr. Edvaldo não possui competência para realizar nenhuma modalidade de vistoria, nos termos do art. 24 da Resolução CREA nº 218/1977 (fl. 132).

8.3. A inabilitação da M Service Ltda. deu-se pelo fato de a empresa ter apresentado atestado de vistoria apenas por engenheiro eletricista, que não tem competência para vistorias em edificações (fls. 131/132).

8.4. A vistoria nos locais de prestação de serviços tem por objetivo servir de subsidio à elaboração da proposta de preços do processo licitatório. Se a Administração admitir a vistoria dos locais por técnicos não habilitados, pode enfrentar sérios problemas na execução do contrato, uma vez que eventual empresa pode elaborar planilhas de custos inexeqüíveis para vencer a licitação (fls. 132/133).

8.5. As questões arguidas nesta representação constituem objeto de mandado de segurança impetrado pelo reclamante e autuado no Processo nº 2009.38.07.0001123-1, tendo sido indeferida a liminar pleiteada pela Construtora Santos Carneiro Ltda. (fl. 133). Em relação a esse ponto, a Unidade Técnica de pronto ressalva a sua irrelevância à discussão, em face da independência das instâncias.

8.6. Assim, a inabilitação das empresas M Service Ltda. e Construtora Santos Carneiro Ltda. deu-se em obediência às proposições editalícias, à Lei nº 5.194/1966, à Resolução CREA nº 238/1977 e, principalmente, em atendimento ao princípio da legalidade, da segurança jurídica e da qualidade na prestação de serviços.

9. O exame da Unidade Técnica relativamente aos argumentos trazidos foi, em síntese, conforme a seguir (fls. 139/142):

9.1. De fato, o item 2.2, letra "c", do Edital nº 01/2008 (fl. 11) dispõe com clareza que a declaração de "*vistoria nos locais e nos equipamentos*" deveria ser assinada pelo responsável técnico do licitante, que teria de ser profissional de nível superior, e pelo seu representante legal.

9.2. Entretanto, não é verdade que a vistoria do local dos serviços por um técnico (e não um engenheiro) resultaria, forçosamente, em uma proposta inexeqüível. Mesmo porque, a comissão de licitação dispõe de meios para identificar e desclassificar proposta dessa natureza, podendo rechaçar tal prática pela simples comparação dos preços ofertados com os orçados.

9.3. O TCU já considerou em algumas ocasiões, a exemplo do Acórdão nº 409/2006-TCU-Plenário, que a vistoria ou visita técnica ao local de realização dos serviços é ato discricionário da licitante e a exigência de declaração das empresas de que visitaram as dependências de execução dos serviços não encontra guarida legal, tanto mais como critério de habilitação, conforme se apreende do seguinte trecho do Voto condutor do mencionado Acórdão:

"6. No caso vertente, como bem alegado pela representante, a lista detalhada de bens a serem transportados, presente no Anexo I, possibilita às interessadas, mormente às que já estão habituadas a esse tipo de trabalho, a avaliação das condições de prestação do serviço e de seu custo. Obviamente, as empresas que exercerem o direito de vistoria disporão de condições muito superiores para quantificação do valor do serviço, mas deve ficar à escolha da interessada decidir se prefere arcar com o ônus de tal operação ou assumir os riscos de uma avaliação menos acurada. O direito à opção é mais relevante no caso de empresas não localizadas em Brasília, para as quais os custos envolvidos em uma vistoria **in loco** podem ser significativos em relação ao total do serviço.

7. Em todo caso, a empresa que decidir não realizar a vistoria e eventualmente, subestimar sua proposta, estará incorrendo em risco típico do seu negócio, não podendo, futuramente, opô-lo contra a

Administração para eximir-se de qualquer obrigação assumida ou para rever os termos do contrato que vier a firmar.

8. Por isso mesmo, o edital deve deixar claro que a participação da empresa no certame pressupõe o conhecimento de todas as condições de prestação do serviço, não se admitindo, posteriormente, qualquer alegação de seu desconhecimento. ”

9.4. Seja como for, a jurisprudência dominante do Tribunal é no sentido de que a exigência de vistoria que onere de forma desnecessária a participação de interessados em procedimento licitatório caracteriza restrição ao caráter competitivo da licitação, vedado no art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93, ensejando, por isso mesmo, a nulidade do procedimento, conforme se apreende do seguinte excerto do Voto condutor do Acórdão nº 874/2007-TCU-2ª Câmara:

“Pelos fundamentos de fato e de direito apresentados, coloco-me de acordo com as conclusões da Unidade Técnica, pois resta comprovada a falta de razoabilidade da exigência feita pelo INSS/PA no edital de Concorrência nº 01/2005, no sentido de que as visitas aos locais em que os serviços serão prestados sejam realizadas exclusivamente pela pessoa do responsável técnico da empresa, no caso, um engenheiro mecânico. Trata-se de exigência que viola o art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, visto que restringe o caráter competitivo da licitação, pois onera de forma injustificável os licitantes.

2. Como destacou a Secex/PA, não se discute, nesta oportunidade, a conveniência ou não de se exigir que os licitantes visitem o local em que os trabalhos serão realizados para que tenham a exata noção dos serviços que serão prestados ou mesmo o estado dos bens a serem mantidos, como é o caso das licitações mencionadas como paradigma pelo Responsável. Entretanto, repito, não nos parece razoável se exigir que a verificação do estado de preservação de um ar-condicionado de janela ou mesmo split seja realizada exclusivamente por um mesmo engenheiro mecânico, especialmente quando se observa que o próprio edital exige que os serviços sejam realizados por técnicos da área e não por esse profissional.

3. Coloco-me de acordo, ainda, com a argumentação apresentada pelo interessado quando defende que não existe nenhuma razão para que as próprias empresas não definam a forma como seriam realizadas essas visitas. Por exemplo, contratando pessoas de sua confiança do próprio local em que a visita seria realizada, o que poderia reduzir significativamente os custos para o licitante.”

9.5. É inconcebível a necessidade de visita somente por engenheiros para avaliação de serviços como remanejamento de luminárias, calhas, eletrodutos, interruptores, leitura de instrumentos de medição, reaperto de parafusos, limpeza geral de barramentos, substituição de disjuntores e cabos, instalação de novos pontos elétricos, verificação de ruídos, verificação e substituição de bóias de nível elétricas, de nível de óleo, corrigir vazamento em rede de alimentação de água. As atividades descritas às fls. 66/86 podem perfeitamente ser avaliadas e desempenhadas por técnicos especialistas em cada área.

9.6. A condução do procedimento licitatório em questão pela Gerência Regional do INSS em Montes Claros-MG não garantiu a obtenção da melhor proposta, pois não se limitou a desclassificar concorrentes que efetivamente não detinham as condições técnicas e/ou jurídicas para honrar o contrato a ser formalizado.

9.7. Concretamente, observou-se ausência de competição, já que dos três participantes, dois foram inabilitados em razão de exigência restritiva da competitividade da licitação consistente no item 2.2, letra “c”, do Edital.

9.8. Ainda que o entendimento daquela Gerência Regional do INSS restrinja o universo da concorrência e possa implicar prejuízos financeiros aos cofres federais, não restou caracterizada má-fé na conduta dos dirigentes da unidade e dos membros da comissão de licitação que justifique a sua audiência nestes autos, ficando a matéria restrita ao campo da interpretação legal, jurisprudencial e doutrinária.

10. Ao final do exame, a Unidade Técnica propõe o seguinte encaminhamento (fls. 142/143):

"6.1. conhecer da representação e considerá-la procedente;

6.2. com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS - Gerência Executiva em Montes Claros-MG adote providências no sentido de anular a Concorrência nº 01/2008 (incluindo a rescisão de contrato dela decorrente se porventura já assinado), promovendo-se outra em seguida, em substituição à anulada;

6.3. determinar, e alertar, ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS - Gerência Executiva em Montes Claros-MG que:

6.3.1 evite, na próxima licitação, a inclusão do item 2.2, letra "c", do Edital nº 01/2008, uma vez que referida exigência restringe o caráter competitivo do certame, contrariando, dessa forma, o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;

6.3.2 o art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93, nestes casos, dispõe que a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

6.4 dar ciência aos interessados da decisão proferida. "

É o relatório.

VOTO

Registro, de início, a presença dos requisitos para o conhecimento desta representação, nos termos do disposto no art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e o art. 235, parágrafo único, do mencionado Regimento.

2. Quanto ao mérito, verifico que os elementos trazidos aos autos pela Gerência do INSS em Montes Claros não foram suficientes para elidir as evidências de que a Concorrência nº 01/2008, promovida para a contratação de serviços de manutenção predial de caráter preventivo e corretivo nos prédios de propriedade e uso da unidade, orçada em R$ 326.000,00, teve a sua competitividade injustificadamente restringida, caracterizando violação aos preceitos do art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, em face da presença no edital de cláusula (item 2.2, letra "c") que exige vistoria dos licitantes nos equipamentos e locais de execução dos serviços feita exclusivamente pelos seus responsáveis técnicos.

3. Conforme bem apontou a Unidade Técnica, a exigência de realização de visitas técnicas (ou vistoria, nos termos empregados no edital) aos locais de execução dos serviços como critério de habilitação de licitantes já foi considerada abusiva pelo Tribunal em algumas ocasiões, por ausência de previsão legal. Segundo essa linha de entendimento, a declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições de prestação dos serviços basta à Administração como prevenção contra possíveis alegações de impossibilidade de execução do contrato ou demandas por revisão contratual em razão de circunstâncias passíveis de serem avaliadas nessas visitas (Acórdão nº 409/2006-TCU-Plenário).

4. Em outras ocasiões, o Tribunal admitiu a visita técnica como critério de habilitação, desde que tal exigência não venha acompanhada de condicionantes que resultem em ônus desnecessário às licitantes e restrição injustificada à competitividade do certame (Acórdãos nºs 2028/2006-TCU-1ª Câmara e 874/2007-TCU-Plenário). No Voto condutor do Acórdão nº 874/2007-TCU-Plenário, defendeu-se até a possibilidade de que os próprios participantes definam a forma de realização das visitas.

5. Seja como for, na situação em exame, mesmo admitida a exigência da visita como critério de habilitação, resta evidente o exagero na imposição de que a sua realização se faça exclusivamente pelos próprios responsáveis técnicos das licitantes, profissionais de nível superior habilitados nas áreas de engenharia civil e elétrica, para observar as condições de execução de serviços de baixa complexidade, passíveis de serem avaliados e mesmo desempenhados por técnicos das respectivas áreas. Note-se que, no Acórdão nº 2028/2006-TCU-1ª Câmara, o Tribunal, ao enfrentar questão bastante parecida, considerou irregular a exigência de que a visita técnica para conhecimento das condições locais tivesse de ser feita pelo responsável técnico da licitante, por restritiva à competitividade do certame.

6. Concretamente, verifica-se que, dos três participantes da Concorrência nº 001/2008, dois foram inabilitados por descumprimento das condições fixadas para a realização da visita, circunstância indicativa da irrazoabilidade dessas condições e da falta de competitividade daí resultante.

7. No que se refere às justificativas apresentadas pelos realizadores do certame, concordo com a posição da unidade técnica quanto à sua improcedência.

8. A tese da visita prévia como precaução ao oferecimento de propostas inexeqüíveis é equivocada. A exigência de visita toma por base o art. 30, inciso III, da Lei das Licitações, concernente à fase de habilitação do certame, que não se confunde com a fase de procedimento e julgamento, em que, entre outras medidas, avalia-se a inexequibilidade de propostas. Por sinal, a topologia da Lei nº 8.666/93, com a subdivisão da licitação em fases, encontra-se apropriadamente reproduzida no próprio edital do certame, que, distinguindo as diferentes etapas da licitação, traz a cláusula questionada inserta na fase correspondente à de habilitação e apresenta, com precisão, no título relativo à fase de procedimento e julgamento, os critérios para desclassificação de propostas com preço manifestamente inexeqüível, evidenciando-se o descabimento da tese apresentada como justificativa para o rigor dos requisitos para a visita.

9. Não procede também a associação da exigência em questão com a Lei nº 5.194/1996, que regula o exercício da profissão de Engenheiro, sob o argumento de que mencionada norma atribui ao engenheiro e arquiteto a prerrogativa de realização de vistoria, termo empregado na cláusula editalícia para referir-se à visita em comento, pois o que se questiona aqui, com base no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, é se as condições fixadas para a visita foram exageradas e restringem injustificadamente a competitividade do certame, não vindo ao caso o termo técnico escolhido pelos seus idealizadores para fundamentar a presença de tais condições.

10. O fato é que o art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93 admite exigir do licitante comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que tomou conhecimento das informações e condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, mas não fixa a necessidade de que tais informações sejam obtidas mediante a vistoria de que fala a Lei nº 5.194/1996, que não trata de matéria relacionada a licitações e, por óbvio, também não traz exigência dessa natureza. Assim, resta descabida a simples alusão à mencionada Lei, por conta do termo técnico empregado no edital, como justificativa para a necessidade de que um engenheiro visite pessoalmente as instalações para avaliação das condições de execução de serviços, quando o que deve ser levado em consideração é o ônus imposto aos licitantes para o cumprimento desses requisitos e sua razoabilidade e proporcionalidade em face da complexidade dos serviços a serem executados.

11. Feitas essas ponderações, que concluem pela irregularidade do item 2.2, letra “c”, do Edital da Concorrência nº 001/2008, deve-se observar que a Secex/MG, ao não identificar má-fé na conduta dos dirigentes da unidade do INSS em Montes Claros/MG e dos membros da comissão de licitação que justifique a sua audiência, propõe posicionamento desde logo quanto ao mérito da representação, no caso

pela sua procedência, circunstância que torna sem objeto o pedido de medida cautelar formulado nos autos.

12. Em complemento, a unidade técnica propõe a fixação de prazo para que a Gerência Executiva do INSS em Montes Claros/MG adote providências no sentido de anular a Concorrência nº 01/2008, com a rescisão de contrato dela decorrente porventura assinado, promovendo-se outra em seguida, em substituição à anulada, sem dispositivo semelhante ao item 2.2, letra "c", do Edital nº 01/2008.

13. Com relação a esse último encaminhamento, anoto que a página eletrônica comprasnet.gov.br indica a existência do Contrato nº 002/2009, resultante da Concorrência em questão, firmado em 19/02/2009, no valor de R$ 291.605,90, cuja proximidade de vencimento (18/02/2010) recomenda que, em vez da anulação, seja determinada a não-prorrogação do Contrato, nos termos já decididos pelo Plenário deste Tribunal nos Acórdãos nºs 1.055/2009 e 1.557/2009, desfecho que previne a entidade contra uma possível solução de continuidade na obtenção dos serviços correspondentes.

Assim, acolhendo no essencial os exames realizados pela Secex/MG, a cujo encaminhamento incorporo alguns ajustes, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2477/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-007.490/2009-5
2. Grupo II, Classe de Assunto VII - Representação
3. Representante: Construtora Santos Carneiro Ltda. (01.228.094/0001-13)
4. Órgão: Gerência do INSS em Montes Claros/MG
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/MG
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela licitante Construtora Santos Carneiro Ltda., relativa à Concorrência nº 001/2008, promovida pela Gerência do INSS em Montes Claros/MG para a contratação de serviços de manutenção predial de caráter preventivo e corretivo, com cobertura de risco, nos prédios de propriedade e uso da unidade.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, e diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 43 da Lei nº 8.443/92 e art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e o art. 235, parágrafo único, do mesmo Regimento:

9.1. conhecer da presente representação e considerá-la procedente;

9.2. determinar à Gerência do INSS em Montes Claros/MG que:

9.2.1. abstenha-se de celebrar aditivo ou prorrogar o Contrato nº 002/2009, resultante da Concorrência n° 001/2008, firmado com a Construtora JRN Ltda.;

9.2.2. evite, em próximas licitações, a inclusão de itens como o 2.2, letra "c", do Edital nº 001/2008, que restringem injustificadamente o caráter competitivo do certame e contrariam, dessa forma, o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;

9.3. dar ciência deste Acórdão e do Relatório e Voto que o fundamentam à representante;

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2477-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE VII - PLENÁRIO
TC 013.783/2002-5 [Apenso: TC 015.583/2006-6]
Natureza: Revisão de Ofício em Aposentadoria
Entidade: Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Interessado: Hildomar Gomes da Silva

SUMÁRIO: PESSOAL. APOSENTADORIA. REVISÃO DE OFÍCIO. CÔMPUTO DE TEMPO RURAL SEM O PAGAMENTO DA RESPECTIVA CONTRIBUIÇÃO. APRECIAÇÃO DO ATO HÁ MAIS DE CINCO ANOS. IMPOSSIBILIDADE DE PROMOVER A REVISÃO PLEITEADA. ARQUIVAMENTO.

Somente é cabível a revisão de ofício de acórdão que considerou legal ato de aposentadoria dentro do prazo de cinco anos do julgamento, consoante dispõe o art. 260, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, em obediência ao princípio da segurança jurídica.

RELATÓRIO

Trata o presente processo da revisão de ofício do ato de aposentadoria do servidor Hildomar Gomes da Silva, do quadro de pessoal da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em decorrência de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU.

2. Por meio do Acórdão 2.102/2006-TCU-2ª Câmara foram autorizadas a requisição do correspondente processo de aposentadoria e a oitiva do interessado acerca da revisão da apreciação de seu ato de aposentadoria, considerado legal na Sessão de 30/1/2003 (Acórdão 23/2003-TCU-2ª Câmara).

3. Apresentados os documentos de fls. 32/47 do volume 1, a Sefip providenciou a instrução dos autos, emitindo parecer pela revisão da aposentadoria em tela, conforme excerto a seguir transcrito (fls. 48/50):

"Trata-se de representação oferecida pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, com vistas à revisão do ato de concessão do servidor inativo Hildomar Gomes da Silva, ante o cômputo de tempo de atividade rural sem a comprovação do tempestivo recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias, consoante o entendimento firmado no Acórdão 740/2006-TCU-Plenário.

2. A 2ª Câmara, em Sessão realizada em 1/8/2006, Acórdão 2.102/2006-TCU-2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Ministro-Relator Benjamin Zymler, decidiu (fl. 8 do TC 015.583/2006-6):

'9.1. conhecer da presente representação, com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU;

9.2. determinar à Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada que encaminhe a este Tribunal o processo TC 013.783/2002-5, com vistas à revisão do ato concessório de aposentadoria do Sr. Hildomar Gomes da Silva;

9.3. autorizar a Secretaria de Fiscalização de Pessoal a realizar, no momento oportuno, a oitiva do Sr. Hildomar Gomes da Silva, a ser efetuada nos autos do processo de concessão;

9.4. determinar a oportuna juntada destes autos ao TC 013.783/2002-5'.

3. O Sr. Hildomar Gomes da Silva aposentou-se, no cargo de auxiliar administrativo da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, com 34 anos, 2 meses e 3 dias (fls. 18/22). Em razão da averbação de tempo rural – 7 anos, 10 meses e 26 dias, a unidade técnica efetuou diligência com a finalidade de apurar a legitimidade da aludida averbação (fls. 20 e 23/24 do TC 013.110/2000-0).

3.1. Em resposta à referida diligência, o Instituto Nacional do Seguro Social confirmou ao IPEA 'a autenticidade da Certidão de Tempo de Serviço 23702003.1.00257/95-9 do Sr. Hildomar Gomes da Silva, emitida pelo Posto de Ceilândia/DF, de acordo com o Acórdão 1.221/1996 - 5ª JR/CRPS/DF, de 26/4/1996', conforme os expedientes acostados às fls. 26 e 27/29.

3.2. Posteriormente, a 2ª Câmara, reunida em Sessão realizada em 30/1/2003, considerou legal para fins de registro o ato de concessão do Sr. Hildomar Gomes da Silva, entre outros (Acórdão 23/2003-TCU-2ª Câmara (fl. 89 do volume 1).

4. Em cumprimento à determinação contida no Acórdão 2.102/2006-TCU-2ª Câmara, a Sefip realizou a oitiva do Sr. Hildomar Gomes da Silva, consoante o Ofício 697/2007 (fl. 32). As contra-razões à revisão de ofício do ato de aposentadoria foram acostadas às fls. 32/47.

4.1. O Sr. Hildomar Gomes da Silva prestou os seguintes esclarecimentos: '[...] no período que realizei atividade rural, era menor de idade, portanto, dependente de meu pai, Odílio Gomes da Silva, já falecido, que contribuía junto à Previdência Social, conforme pode-se comprovar pela declaração de 15 de março de 2007, exarada pelo presidente do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Parnarana/MA [...]'.

4.2. As peças de fls. 34/37 comprovam que o pai do servidor inativo Hildomar Gomes da Silva era trabalhador rural e a sua família exercia atividade agrícola.

5. Embora o INSS tenha atestado a legalidade da certidão emitida, não houve o recolhimento das contribuições previdenciárias, à época da realização dessas atividades, o que enseja a exclusão do tempo rural do cômputo do tempo de serviço para aposentadoria.

6. Assim, excluindo o tempo de atividade rural (7 anos, 10 meses e 26 dias) do cômputo do tempo que respaldou a aposentadoria (34 anos, 2 meses e 3 dias), o Sr. Hildomar Gomes da Silva acumula 27 anos, 5 meses e 8 dias de tempo de serviço efetivo, que é insuficiente para permanecer aposentado e tampouco há tempo suficiente para a concessão de aposentadoria voluntária com proventos proporcionais, ou seja, não preenche os requisitos para aposentação requeridos à época, independentemente de ser anterior ou posterior à Lei 8.213/1991, o que enseja a ilegalidade do ato de fls. 18/22.

6.1. Registra-se que já foi computado nesse cálculo o tempo em que o ex-servidor permaneceu aposentado até a data de promulgação da Emenda Constitucional 20/1998, consoante é admitido pela Súmula 74 e pela jurisprudência deste Tribunal.

7. O entendimento desta Corte de Contas é no sentido de que o cômputo do tempo de serviço rural para aposentadoria no serviço público depende de comprovação do recolhimento de contribuição ao INSS à época do exercício da atividade rural ou em momento posterior, de forma indenizada, nos termos do art. 96, inciso IV, da Lei 8.213/1991, c/c o art. 45, §§ 3º e 4º, da Lei 8.212/1991. O Tribunal tem considerado ilegal o ato que contém, na averbação de tempo de serviço, tempo rural sem o recolhimento da respectiva contribuição previdenciária, em época própria, a exemplo dos Acórdãos nºs 152/2006-TCU-1ª Câmara, 740/2006-TCU-Plenário, 44/2007-TCU-2ª Câmara e 153/2007-TCU-1ª Câmara.

8. Isto posto, submeto à consideração superior proposta no sentido de que o Tribunal:

a) com fundamento no art. 260, § 2º, do Regimento Interno/TCU, julgue ilegal o ato de aposentadoria do Sr. Hildomar Gomes da Silva (CPF 099.216.801-53), tornando insubsistente o Acórdão 23/2003-TCU-2ª Câmara, Sessão 30/1/2003, em relação a este servidor, que considerou legal para fins de registro o ato de concessão em comento;

b) dispensar a reposição das importâncias indevidamente recebidas de boa-fé pelo interessado, conforme a Súmula 106 do TCU;

c) determinar à Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA que:

c.1) com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 262 do Regimento Interno desta Corte, faça cessar, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência da presente deliberação, os pagamentos decorrentes do ato impugnado, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;

c.2) cientifique o interessado sobre a impugnação do ato de aposentadoria, alertando-o de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventual recurso não o exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a respectiva notificação, caso não provido o recurso;

c.3) esclareça ao servidor que, em virtude da exclusão do tempo de serviço rural, há necessidade de retornar à atividade, com vistas a completar o tempo exigido para obtenção da aposentadoria de acordo com a legislação vigente à época da primeira concessão, enviando novo ato de concessão, nos moldes da Instrução Normativa TCU 44/2002;

c.4) oriente ao Sr. Hildomar Gomes da Silva sobre a possibilidade de pagar as contribuições sociais relativas ao tempo rural de forma indenizada, se for o caso".

4. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica (fl. 51).

5. Encaminhado o presente processo à Seses, em função da questão de ordem levantada na Sessão de 16/8/2006, Ata 33-Plenário, coube-me a relatoria da revisão de ofício em tela.

É o relatório.

VOTO

O Ministério Público junto ao TCU pediu a revisão de ofício do ato de aposentadoria do Sr. Hildomar Gomes da Silva (fls. 18/22), em razão do cômputo, no tempo de serviço, de período de atividade rural sem a comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias, na época da prestação laboral, ou, ainda, de forma indenizada.

2. Cabe ressaltar que esse ato foi considerado legal na Sessão de 30/1/2003, conforme Acórdão 23/2003-TCU-2ª Câmara.

3. Prescreve o art. 260, § 2º, do Regimento Interno/TCU que o acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal dentro do prazo de cinco anos do julgamento, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé.

4. Este Tribunal, ao examinar a possibilidade de ser promovida a revisão de ofício em face do lapso transcorrido entre a apreciação inicial e o momento da reapreciação, concluiu que a revisão somente será possível se levada a efeito dentro do prazo de cinco anos do julgamento, em observância ao disposto no referido art. 260, § 2º, do Regimento Interno/TCU, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé (Acórdãos 1.132/2009 – Plenário, 2.290/2009-TCU-Plenário, entre outros).

5. Assim, e considerando que o ato original foi julgado por esta Corte de Contas por meio do Acórdão 23/2003-TCU-2ª Câmara, de 30 de janeiro de 2003, contido na Relação 1/2003 – Relator Ministro Benjamin Zymler (fl. 89 do volume 1), a revisão pleiteada somente seria possível se, no caso, fosse identificada má-fé no ato originário, haja vista o transcurso de mais de cinco anos.

6. Por não se encontrarem presentes nos autos indícios de má-fé que autorizem a utilização da exceção contida no art. 260, § 2º, do referido Regimento, entendo que o julgamento em referência não pode mais ser revisto de ofício pelo Tribunal, haja vista não terem sido atendidos os requisitos regimentais para tal fim.

7. Ante a impossibilidade de ser revisto de ofício o Acórdão 23/2003-TCU-2ª Câmara, pelo decurso do prazo previsto no art. 260, § 2º, do Regimento Interno, deixo de acolher os pareceres emitidos nos autos, devendo ser mantida inalterada a deliberação recorrida.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2478/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.783/2002-5.
1.1. Apenso: 015.583/2006-6
2. Grupo II – Classe VII: Revisão de Ofício em Aposentadoria
3. Interessado: Hildomar Gomes da Silva (CPF 099.216.801-53)
4. Entidade: Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1. Relator da deliberação revisada: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Sefip

8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da revisão de ofício do ato de aposentadoria do servidor Hildomar Gomes da Silva, do quadro de pessoal da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em decorrência de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal e no art. 260, § 2°, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. considerar regimentalmente impossível a revisão de ofício da aposentadoria do Sr. Hildomar Gomes da Silva, por já ter transcorrido mais de cinco anos desde a apreciação do ato de inativação do servidor, ocorrida na Sessão de 30/1/2003 (Acórdão 23/2003-TCU-2ª Câmara, Relação 1/2003 – Relator Ministro Benjamin Zymler), em consonância com o disposto no art. 260, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.2. dar ciência desta deliberação ao interessado;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2478-44/09-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 008.408/2009-0

Natureza: Representação.
Entidade: Instituto Militar de Engenharia – IME.
Interessada: Empresa Primeiro Time Informática Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. CONCESSÃO DE CAUTELAR. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A ENTIDADE ADOTAR MEDIDAS

TENDENTES À ANULAÇÃO DO CERTAME. CIÊNCIA À REPRESENTANTE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se da Representação formulada pela empresa Primeiro Time Informática Ltda. noticiando pretensas irregularidades havidas no Pregão Eletrônico n. 29/2008 promovido pelo Instituto Militar de Engenharia – IME (fls. 01/03).

2. O mencionado certame adotou o Sistema de Registro de Preços e teve por objeto a aquisição de diversos equipamentos de processamento de dados, divididos em dois grupos – o primeiro deles, englobando 19 (dezenove) itens, adjudicado à empresa CEFA-3 Comércio e Prestação de Serviços Ltda., pela importância de R$ 6.388.623,00, e o segundo, com 14 (quatorze) itens, à empresa Prisma Comércio de Eletroeletrônicos Ltda. por R$ 1.309.500,00 (fls. 274/275, vol. 1).

3. Não obstante as análises levadas a efeito pela Secex/RJ, às fls. 354/366, vol. 1, propugnarem pela suspensão cautelar dos efeitos da Ata de Registro de Preços decorrente da disputa em foco, determinei, com fundamento no art. 276, §§ 2º e 4º, do Regimento Interno/TCU, a realização da oitiva dos responsáveis pelo certame, Srs. Cláudio Vinicius Costa Rodrigues, Ordenador de Despesas do IME, e André Luís Araújo da Silva, Chefe do Setor de Apoio às Licitações e Pregoeiro responsável pelo Pregão Eletrônico n. 29/2008, para que se manifestassem acerca das ocorrências suscitadas pelo Representante (fl. 367, vol. 1). Ainda naquela oportunidade, determinei que se desse ciência do teor desta Representação às empresas CEFA-3 Comércio e Prestação de Serviços Ltda. e Prisma Comércio de Eletroeletrônicos Ltda., para que estas, se assim o desejassem, apresentassem os argumentos que entendessem pertinentes.

4. A Secex/RJ, mediante a instrução de fls. 393/403 – vol. 2, efetivou a análise dos elementos acostados ao processo em atendimento às oitivas promovidas, concluindo pela seguinte proposição:

4.1. concessão da medida cautelar visando à suspensão imediata dos efeitos da Ata de Registro de Preços assinada em 25/11/2008 e com validade até 24/11/2009, decorrente do Pregão Eletrônico n. 29/2008, promovido pelo IME, em vista da presença dos pressupostos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, exigidos pelo art. 276, **caput** e § 3º, do Regimento Interno do TCU, condicionando o restabelecimento dos efeitos da Ata à apreciação futura do mérito do processo por parte deste Tribunal;

4.2. realização da audiência dos Srs. André Luís Araújo da Silva e Cláudio Vinicius Costa Rodrigues, para que apresentassem razões de justificativa para as seguintes ocorrências relativas ao referido Pregão:

a) inserção, no sistema Comprasnet, de tratamento diferenciado que determinou a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte no pregão, sem que fosse expressamente previsto no instrumento convocatório, em desacordo com o disposto nos arts. 48, I, e 49, I e III, da Lei Complementar n. 123/2006;

b) ausência de pesquisa de preços previamente à emissão da Requisição n. 085/SAL, de 06/11/2008, e à elaboração e divulgação do edital, em 07/10/2008 e 10/11/2008, respectivamente, resultando em estimativas de preços acima dos de mercado, em desacordo com o previsto nos arts. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da Lei n. 8.666/1993; e

c) aceitação das propostas vencedoras dos itens 14, 15, 16, 29, 32 e 33 em desconformidade com as especificações técnicas do edital, conforme relacionado a seguir, contrariando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993:

c.1) Item 14: a empresa vencedora – CEFA-3 Comércio e Prestação de Serviços – ofertou equipamento da marca Dell, mas somente o equipamento Sony Vaio VGN-FZ390AU atende às

exigências do edital, pois nenhum equipamento Dell possui adaptador de vídeo Nvidia Geforce 8400M GT GPU; gravador e leitor Blu-ray; alto-falantes Dolby Virtual e saída de fones de ouvido Dolby Sound Reality (tecnologia exclusiva da Sony); e saída HDMI;

c.2) Item 15: o edital descreve um **notebook**, porém a empresa vencedora – CEFA-3 Comércio e Prestação de Serviços – cotou um microcomputador **desktop**;

c.3) Item 16: somente três marcas de computadores possuem BIOS desenvolvida especificamente para o fabricante do equipamento conforme exigido pelo edital: HP, Dell e Lenovo (IBM). No entanto, a empresa vencedora – CEFA-3 Comércio e Prestação de Serviços – ofereceu equipamento da marca EPCOM;

c.4) Item 29: o equipamento ofertado pela empresa vencedora – Prisma Comércio de Eletrônicos Ltda – possui peso (10 kg) diferente daquele exigido pelo edital (5 kg);

c.5) Item 32: o equipamento ofertado pela empresa vencedora – Prisma Comércio de Eletrônicos Ltda – não atende ao solicitado no edital quanto às especificações de formato quadrado e área de projeção de 1740x 1740mm;

c.6) Item 33: o equipamento ofertado pela empresa vencedora – Prisma Comércio de Eletrônicos Ltda – não atende ao solicitado no edital quanto às especificações de área de projeção de 170,7x128 cm.

5. Considerando as ocorrências indicadas pela Secex/RJ, deferi, mediante despacho singular (fls. 406/407 – vol. 2), a concessão da medida cautelar aventada – a qual foi ratificada por este Plenário, na sessão de 03/06/2009 (fl. 410, vol. 2) –, determinando ao IME que suspendesse a Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico n. 29/2008, abstendo-se de efetivar qualquer contratação nela baseada, até que o TCU se manifestasse, conclusivamente, acerca da matéria. Determinei, ainda, a promoção da audiência sugerida pela unidade técnica, acrescentando a necessidade de serem oferecidas razões de justificativa sobre a adjudicação dos itens licitados às empresas que apresentaram a melhor proposta para cada um dos dois grupos em que foi dividido o objeto do certame, e não às licitantes que ofereceram a melhor proposta para cada equipamento demandado, em afronta ao subitem 8.1 do edital regulador da disputa, dispositivo que definiu a adoção do menor preço por item como critério de julgamento das propostas.

6. Reproduzo, a seguir, excertos da última instrução elaborada pela Auditora Federal de Controle Externo da Secex/RJ, após as medidas processuais retromencionadas e a juntada aos autos dos elementos de defesa, em atendimento à audiência efetivada, fazendo-se remissão à análise concernente aos esclarecimentos enviados ao TCU em atenção à oitiva prévia (fls. 486/509 – vol. 2):

"II – Exame das razões de justificativa

5. Os Srs. André Luís Araújo da Silva e Cláudio Vinicius Costa Rodrigues enviaram razões de justificativa de teor semelhante, acompanhadas do Parecer Técnico n. 003-DT/IME, de 15/7/2009.

6. Preliminarmente, os responsáveis alegam que não houve dolo, culpa ou má-fé na condução do certame, e que eventuais falhas ocorridas devem ser atribuídas à complexidade de se fazer uma licitação na modalidade pregão, sendo certo que não acarretaram prejuízo à União, haja vista que, de todo o material licitado, apenas uma tela de projeção e um projetor multimídia foram adquiridos pelo IME, pelo menor preço ofertado, no valor de R$ 6.145,00, contra o valor de R$ 7.160,00 ofertado pela representante.

7. Os responsáveis prosseguem relembrando que, mesmo tendo deixado transcorrer **in albis** o prazo para interposição de recurso, a representante teve suas dúvidas e questionamentos respondidos pela Administração. Ademais, afirmam que as empresas vencedoras sanaram as dúvidas em relação ao objeto licitado, complementando e especificando todo o material que entregariam, caso fossem contratadas, confirmando que estavam de acordo com as especificações do edital.

8. Por último, criticam o comportamento da representante, que em nenhum momento questionou a Administração sobre alguns dos assuntos mencionados na representação (licitação por itens ou em grupo; limitações da Lei Complementar n. 123/2006; preços acima do mercado; e ausência de pesquisa de preços), 'vindo apenas a fazê-lo agora para poder locupletar-se'.

9. De início, com relação ao valor dos itens adquiridos pelo IME com base na ata de registro de preço decorrente do Pregão n. 29/2008, cumpre-nos confirmar que a aquisição de um projetor multimídia e uma tela de projeção, previstos nos itens 24 e 33 do edital, no valor total de R$ 6.145,00, se deu pelos menores lances havidos no certame.

10. Continuando a análise das alegações preliminares dos responsáveis, entendemos que o fato de a representante não ter interposto recurso tempestivamente não afeta a análise em tela. Importa, aqui, verificar se as falhas ou irregularidades ocorreram ou não, e se as justificativas apresentadas elidem ou não as ocorrências inquinadas, sendo irrelevante para a análise se o ponto questionado foi objeto de impugnação ou recurso administrativo ou mesmo de demanda judicial.

11. Quanto às críticas tecidas ao comportamento da representante, reiteramos a análise de fls. 394 do vol. 2, no sentido de que 'a afirmação acima não contribui para o deslinde das questões suscitadas e cuida de matéria estranha àquela tratada no presente processo, pelo que deixamos de tecer considerações a respeito'.

12. Por oportuno, destacamos que as questões relativas à razoabilidade dos preços estimados e à ausência de pesquisa de preço não foram levantadas pela representante, mas sim pela auditora encarregada da instrução de fls. 359/360 do vol. 1. Da mesma forma, a ocorrência concernente à licitação em grupo em detrimento da licitação por itens foi apontada pelo Ministro-Relator do presente processo, em seu despacho de fls. 407 do vol. 2, e não pela empresa Primeiro Time Informática Ltda.

13. Apresentadas e analisadas as alegações preliminares, vejamos os argumentos apresentados pelos gestores para cada um dos itens da audiência.

14. **Item a:** 'inserção, no sistema Comprasnet, de tratamento diferenciado que determinou a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte no pregão, sem que fosse expressamente previsto no instrumento convocatório, em desacordo com o disposto nos arts. 48, I, e 49, I e III, da Lei Complementar n. 123/2006'.

15. Esta ocorrência encontra-se relatada nos parágrafos 8 a 15 da instrução de fls. 394/395 do vol. 2.

16. Acerca deste item, os responsáveis informaram o seguinte (fls. 454/456 e 470/471, vol. 2):

a) o comando para inserção, no sistema comprasnet, de tratamento diferenciado que determina a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, é feito pelo acionamento de uma única tecla do computador, por ocasião do cadastramento do aviso de licitação por membro da equipe de apoio;

b) inadvertidamente, foi dado tratamento exclusivo a micro e pequenas empresas, sem que houvesse essa intenção;

c) ainda que contra a vontade do pregoeiro, a concessão do tratamento diferenciado não ocasionou, na prática, dificuldades a possíveis interessados de médio e grande porte, pois nenhuma empresa deste porte tentou acessar o referido pregão;

d) as empresas de médio ou grande porte seriam as legitimadas para reclamar ao TCU a ocorrência de eventual prejuízo, o que não ocorreu;

e) a partir do acionamento da referida tecla, a escolha passa despercebida em todas as fases subsequentes, sendo passível de falha humana;

f) isso faz com que o pregoeiro não perceba os erros e tenha oportunidade de saná-los;

g) não obstante, a previsão de tratamento diferenciado revestiu-se de caráter mais vantajoso para a Administração, em razão dos preços constantes das propostas vencedoras do certame;

h) a concessão de tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte em conformidade com a Lei Complementar n. 123/2006 constou do preâmbulo do instrumento convocatório e do aviso do edital antes de cada um dos 33 itens licitados, a despeito de ter sido uma licitação por lotes;

i) quanto às limitações do art. 48, I, da Lei Complementar n. 123/2006, que versa sobre contratações até o limite de oitenta mil reais, como o edital foi lançado sob a égide do registro de preços, os limites seriam observados quando da efetivação da contratação, o que não configura afronta ao dispositivo;

j) o formalismo procedimental não pode se sobrepor ao interesse público e à contratação mais vantajosa para a Administração, sobre pena de quebra da competitividade;

m) na ausência de dano, não há que se falar em anulação do julgamento, tampouco em inabilitação de licitantes, suspensão de pregão ou desclassificação de propostas diante de simples omissões ou irregularidades.

17. [**Análise**:] Inicialmente, julgamos importante registrar que a consulta ao aviso do Pregão n. 29/2008 no **site** do Comprasnet permite identificar, como reconhecido na alínea **h** acima, a concessão do tratamento diferenciado que determinava a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte no certame (fls. 482/485, vol. 2). Não podem prosperar, portanto, os argumentos no sentido de que houve uma falha na operação no sistema e que tal falha passou despercebida durante todo o pregão, pois a simples conferência do aviso do edital lançado no sistema permitiria identificar o erro, que poderia ser detectado também por ocasião da elaboração da ata do pregão (fls. 70/75, vol. principal).

18. Não podemos concordar, igualmente, com a alegação de que o erro – como admitido nas alíneas **b** e **f** – não criou dificuldades a possíveis interessados de médio e grande porte nem com o argumento de que essa ocorrência revestiu-se de caráter mais vantajoso para a Administração. A quantidade de empresas que retiraram o edital – cerca de 100 – em confronto com o reduzido número de empresas que compareceram ao certame – apenas 5 – constitui indício de que as condições previstas no edital podem ter restringido a participação de possíveis interessados no certame. Essa circunstância, somada à adjudicação em grupos e não por itens, como veremos mais adiante no exame do item **d** da audiência, além de não prevista no edital, não trouxe qualquer vantagem para a Administração, pois, como afirmado na instrução de fl. 358 do vol. 1, afastou a possibilidade de economia de escala, haja vista as grandes quantidades fixadas para alguns itens, em que empresas de médio e grande porte teriam condições de oferecer preços substancialmente mais baixos.

19. Quanto à alegada legitimidade privativa das empresas de médio ou grande porte prejudicadas para reclamar ao TCU a ocorrência de eventual prejuízo no caso em tela, impende esclarecer que, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, 'qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo'. Não há que se falar, portanto, em ausência de legitimidade no presente processo, cujo exame de admissibilidade foi feito na instrução de fl. 354 do vol. 1.

20. Embora se afirme, [consoante explicitado acima] que a determinação para participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte no pregão foi um erro operacional, os gestores, contraditoriamente, alegam que o tratamento diferenciado estava previsto no preâmbulo do edital. A esse respeito, reiteramos a análise de fl. 394 do vol. 2:

'11. Não podemos concordar com a argumentação dos responsáveis do IME. A leitura dos arts. 48, I, e 49, I da Lei Complementar n. 123/2006 deixa claro que a administração pública somente poderá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de

pequeno porte quando os critérios de tratamento diferenciado estiverem **expressamente previstos no instrumento convocatório**. A lacônica menção, no preâmbulo do edital, de que o 'procedimento licitatório está fundamentado juridicamente' naquela lei complementar (fl. 5, anexo 1) não atende à exigência de previsão expressa no corpo do instrumento convocatório.

12. Assim, uma vez que o tratamento diferenciado não foi expressamente previsto no corpo do edital, tal restrição à ampla participação não poderia ter sido inserida no sistema Comprasnet (fl. 50, anexo 1).

13. Cumpre registrar que o edital do pregão foi assinado pelo pregoeiro e recebeu o 'de acordo' do ordenador de despesas do IME (fls. 22, anexo 1). Posteriormente, após a apuração do resultado do pregão, o pregoeiro procedeu à adjudicação dos itens e o ordenador de despesas, à homologação do certame (fls. 274 e 285, vol. 1).'

21. Importante ponderar, ainda, que as regras do edital que tratam da participação de empresas no certame não podem ser consideradas regras de formalismo procedimental. São, isto sim, regras basilares que visam a garantir a mais ampla participação de possíveis participantes com vistas à obtenção da proposta mais vantajosa para Administração.

22. Quanto à inexistência de dano, como relatado no início desta instrução, a única compra realizada pelo IME com base na ata de preços decorrente do Pregão n. 29/2008 consistiu na aquisição de um projetor multimídia e uma tela de projeção, previstos nos itens 24 e 33, no valor total de R$ 6.145,00. Assim, embora pareça não ter havido prejuízo para o IME nestas aquisições, pois os valores adjudicados para esses itens correspondem aos menores lances havidos no pregão e são cerca de 29% inferiores às estimativas que, para este dois itens somados, montaria a R$ 8.600,00, não é possível fazer tal afirmação dada a ausência, no presente processo, de parâmetros de preço de mercado. Entretanto, é certo que, caso o pregão e a respectiva ata de registro de preços não sejam anulados, poderá haver compras por valores superiores aos que a Administração poderia ter obtido caso a adjudicação tivesse sido feita por item (como veremos mais adiante ao analisar o item **d** da audiência) e, portanto, com prejuízo para o IME e outros órgãos que desejem aderir à ata.

23. Por último, discordamos também da alegação de que a observância aos limites previstos no art. 48, I, da Lei Complementar n. 123/2006 no momento da efetivação da contratação não configura afronta ao dispositivo. Esse limite deve ser observado no momento da elaboração da estimativa para o certame e destina-se a dar tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas em pequenas contratações, mesmo porque uma empresa desse tipo não teria porte para atender a grandes contratações. Como já comentado, a concessão do tratamento diferenciado em inobservância aos ditames da Lei Complementar afastou a possibilidade de economia de escala, haja vista as grandes quantidades fixadas para alguns itens, em que empresas de médio e grande porte teriam condições de oferecer preços substancialmente mais baixos.

24. Conquanto aleguem não terem inserido o tratamento diferenciado no sistema Comprasnet, afirmando que o cadastramento do aviso de licitação foi feito por membro da equipe de apoio – sem identificá-lo – (fl. 454 e 470, vol. 2), entendemos que a responsabilidade pela correta condução do certame é do pregoeiro a quem compete conduzir os trabalhos da equipe de apoio designada para auxiliá-lo, conforme arts. 11, X, e 12, do Decreto n. 5.450/2005, não sendo razoável supor que um erro deste tipo pudesse passar despercebido pelo pregoeiro.

25. No que diz respeito à responsabilidade do ordenador de despesa, o próprio responsável admite que, dentre outras funções, exerce a fiscalização, a ratificação, a retificação e a aprovação dos atos praticados pelo pregoeiro e sua equipe (fl. 454, vol. 2). Acrescentamos que, ao homologar a licitação, o ordenador de despesa concordou com os atos praticados na licitação e entendeu conveniente a contratação

do objeto licitado para a Administração nas condições que resultaram do pregão, inclusive aquelas que determinaram a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte.

26. Em vista de todo o exposto, concluímos que os Srs. André Luís Araújo da Silva e Cláudio Vinicius Costa Rodrigues não lograram justificar a inserção, no sistema Comprasnet, de tratamento diferenciado que determinou a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte no pregão, sem que fosse expressamente previsto no instrumento convocatório, em desacordo com o disposto nos arts. 48, I, e 49, I e III, da Lei Complementar n. 123/2006.

(...)

28. **Item b:** 'ausência de pesquisa de preços previamente à emissão da Requisição Nr 085/SAL, de 6/11/2008, e à elaboração e divulgação do edital, em 7/10/2008 e 10/11/2008, respectivamente, resultando em estimativas de preços acima dos de mercado, em desacordo com o previsto nos arts. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da Lei n. 8.666/1993'.

29. Esta ocorrência encontra-se relatada nos parágrafos 16 a 24 da instrução de fls. 395/ 397 do vol. 2.

30. Acerca deste item, os responsáveis informaram o seguinte (fls. 456/458, 463/464, 471/473 e 477/478, vol. 2):

a) o IME adotou um sistema de banco de dados eletrônico (sistema de execução orçamentária), atualizado constantemente, que contém cotações de preços de mercado para diversos produtos de interesse do Instituto dentre os quais equipamentos de informática;

b) a Secex/RJ focou somente os autos do processo licitatório e não considerou a sistemática sobre a pesquisa de preços realizada no IME, já comentada na resposta à oitiva;

c) a pesquisa de preço é procedimento instrutório prévio à abertura do certame licitatório, nada tendo a ver com as responsabilidades do pregoeiro, conforme art. 8º do Decreto n. 3.555/2000;

d) houve prévia pesquisa de preços por meio do sistema de execução orçamentária (banco de dados) existente no IME;

e) os pedidos para compra de material ou contratação de serviço que originam as respectivas requisições já vêm com os preços extraídos do banco de dados do IME, para fins de elaboração do termo de referência;

f) as cotações de preço junto às empresas JG Soares Bazar e Grimar Suprimentos de Informática, realizadas durante o processo licitatório, serviram para aferir se os preços previamente pesquisados e que subsidiaram o início do certame estavam atualizados, de modo a auxiliarem a decisão da Administração no curso do pregão;

g) estas cotações dizem respeito à fase final do procedimento licitatório e não à fase preliminar, na qual os preços servem para subsidiar o termo de referência, conforme entendimento extraído das páginas 39 e 68 do Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União – 3ª edição;

h) a Administração do Exército determina que os preços apresentados só poderão ser homologados pela autoridade competente, após a adjudicação, se eles estiverem compatíveis com os de mercado naquela data, conforme art. 56, § 3º, c/c art. 84, parágrafo único, da Portaria Ministerial 305, de 24/5/1995, que aprova as Instruções Gerais para a Realização de Licitações e Contratos no Ministério do Exército;

i) não houve inobservância ao princípio da segregação de funções, embora a requisição seja realmente assinada pela mesma pessoa que conduz o pregão;

j) isto ocorre porque a requisição é na verdade uma consolidação de diversos pedidos feitas pelas várias seções interessadas na compra do material, em conformidade com o art. 35 do Regulamento de Administração do Exército, aprovado pelo Decreto n. 98.820/1990;

l) a vulgarização do sistema de registro de preços, que resulta em diversos preços praticados para um mesmo artigo dentro de uma mesma área geográfica, dificulta, e até mesmo inviabiliza a observância do art. 15, V, da Lei n. 8.666/1993;

m) a possibilidade de os preços estarem acima dos de mercado não foi alvo de questionamento nos ofícios de oitiva e de audiência;

n) não é possível comparar situações distintas, ou seja, não se pode comparar uma aquisição efetivamente feita por uma pessoa física para pagamento em até 12 meses com a possibilidade de aquisição futura derivada de um registro de preços, em que o fornecedor assume o risco de garantir o mesmo preço durante o período de vigência da ata de registro de preços;

o) de acordo com Marçal Justen Filho, 'seria enorme equívoco estabelecer comparação entre os preços praticados no mercado em certas circunstâncias bem definidas e os preços propostos para pagamentos em circunstâncias distintas'.

31. **[Análise:]** De início, registramos que a possibilidade de as estimativas de preço para o Pregão n. 29/2008 estarem acima do mercado foi alvo de questionamento nos ofícios de oitiva e de audiência dirigidos aos Srs. Luís Araújo da Silva e Cláudio Vinicius Costa Rodrigues, nos quais constou o item (...) [de semelhante teor, questionando a ausência de pesquisa de preços previamente à emissão da Requisição n. 085/SAL, de 6/11/2008, e à elaboração e divulgação do edital, em 7/10/2008 e 10/11/2008, respectivamente, resultando em estimativas de preços acima dos de mercado, em desacordo com o previsto nos arts. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da Lei n. 8.666/1993] (...).

32. Prosseguindo na análise, não obstante a afirmação de que a pesquisa de preços foi feita mediante consulta a banco de dados do IME, o fato é que ela não foi juntada ao processo licitatório, tendo o setor jurídico do Instituto chamado a atenção para a sua ausência em parecer reproduzido nas instruções anteriores deste processo:

Parecer Jurídico n. 037-SAJ/Aj G, de 10/11/2008 (fl. 24):

'4.10 Devido ao caráter específico dos equipamentos a serem licitados e do grande vulto econômico que envolve o Presente Pregão Eletrônico, a pesquisa de preços no mercado é instrumento indispensável para a avaliação da razoabilidade dos valores a serem apresentados pelos licitantes por ocasião dos lances. Diante da ausência de tal pesquisa na minuta ora examinada, os valores apresentados no Anexo I – Termo de Referência são da inteira responsabilidade do Ordenador de Despesas e sua equipe de licitações, uma vez que esta parecerista não encontra parâmetros para avaliar a pertinência e a razoabilidade dos valores no referido Termo apresentado'.

33. De acordo com a jurisprudência desta Corte de Contas a estimativa de preços deve ser feita com base em pesquisa dos preços correntes no mercado e deve ser juntada aos autos, (...) [conforme Acórdãos do Plenário ns. 1.182/2004 e 301/2005, além dos Acórdãos da 2ª Câmara ns. 90/2004, 100/2004 e 254/2004.

34. Assim, apesar da afirmação de que os pedidos para compra de material ou contratação de serviço que originam as requisições já vêm com os preços extraídos do banco de dados do IME, o fato é que não consta do processo informação a esse respeito. Outrossim, os responsáveis tampouco trouxeram aos autos elementos – documentos ou informações – que tenham eventualmente subsidiado a elaboração da estimativa constante da requisição ou que pudessem demonstrar, ainda que **a posteriori**, a razoabilidade dos preços estimados para o Pregão n. 29/2008. Com isso, não conseguiram afastar os indícios de que as estimativas de preços estejam acima dos de mercado.

35. Concordamos com a afirmação de que não é possível comparar preços praticados no mercado em circunstâncias distintas, como aquelas que dizem respeito às condições de pagamento e prazos de entrega, por exemplo. Isto, antes de justificar as estimativas de preço sob suspeita, reforça a necessidade

de que o órgão licitante, conhecedor das circunstâncias específicas relacionadas à contratação que pretende efetuar, demonstre, no processo licitatório, a razoabilidade das estimativas, com base em pesquisa de preços.

36. Os responsáveis alegam, ainda, que as cotações de preço junto às empresas JG Soares Bazar e Grimar Suprimentos de Informática, realizadas durante o processo licitatório, serviram para aferir se os preços previamente pesquisados e que subsidiaram o início do certame estavam atualizados. Antes de comentarmos esta alegação, julgamos oportuno reproduzir a cronologia dos fatos e dos documentos relativos ao Pregão Eletrônico nº 29/2008, constante da instrução de fl. 396 – vol. 2:

TABELA 1

DATA	DOCUMENTO	FLS.
6/11/2008	Requisição Nr 085/SAL, assinada por André Luís Araújo da Silva	6, principal
6/11/2008	Despacho (autorização), assinada por Cláudio Vinicius Costa Rodrigues	6, principal
6/11/2008	Designação de oficial para fazer pesquisa de preços	22, principal
7/11/2008	Edital do Pregão n. 29/2008, assinado por André Luís Araújo da Silva e Cláudio Vinicius Costa Rodrigues	22, anexo 1
10/11/2008	Parecer Jurídico n. 037-SAJ/Aj G, acusando a ausência de pesquisa de preços	24, principal
10/11/2008	Publicação do aviso de licitação e disponibilidade do edital no órgão e no sistema Comprasnet	82/83, principal
14/11/2008	Cotação de preços junto à empresa JG Soares Bazar	64, anexo 1, e 77, principal
17/11/2008	Cotação de preços junto à empresa Grimar Suprimentos de Informática Ltda.	65, anexo 1, e 76, principal

37. Vê-se, portanto, que entre a data da requisição – cujos valores tiveram como base, segundo os responsáveis, o banco de dados do IME – e a data das cotações junto às empresas JG Soares Bazar e Grimar Suprimentos de Informática Ltda. passaram-se, respectivamente, 8 e 11 dias. Assim, forçoso é concluir que, se os gestores consideraram, então, que havia a possibilidade de os valores constantes da requisição feita apenas 11 dias antes estarem desatualizados, mais razão haveria para ter sido realizada **prévia** pesquisa de preço, além da alegada consulta ao banco de dados do IME.

38. O Sr. André Luís Araújo da Silva argumenta que a pesquisa de preço é procedimento instrutório prévio à abertura do certame licitatório, nada tendo a ver com as responsabilidades do pregoeiro, conforme art. 8º do Decreto n. 3.555/2000. Ocorre que, no exercício da função de Chefe da Seção de Apoio às Licitações – SAL, foi o responsável pela emissão da Requisição n. 085/SAL, de 6/11/2008, contendo os valores estimados para os itens do pregão. Cabe registrar que não constam do processo e nem foram juntados aos autos pelo responsável os pedidos das seções do IME que teriam embasado a emissão da requisição em exame.

39. No que diz respeito à responsabilidade do ordenador de despesa, o responsável autorizou o início do procedimento licitatório para a solicitação contida na Requisição n. 085/SAL (fls. 6, vol. principal). Acrescentamos que, ao homologar a licitação, o ordenador de despesa concordou com os atos praticados na licitação, inclusive os atos preparatórios que antecederam a realização do Pregão n. 29/2008, como a elaboração da estimativa contida na requisição supracitada.

40. Em vista de todo o exposto, concluímos que os Srs. André Luís Araújo da Silva e Cláudio Vinicius Costa Rodrigues não lograram justificar ausência de pesquisa de preços previamente à emissão

da Requisição Nr 085/SAL, de 6/11/2008, e à elaboração e divulgação do edital, em 7/10/2008 e 10/11/2008, respectivamente, resultando em estimativas de preços acima dos de mercado, em desacordo com o previsto nos arts. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da Lei n. 8.666/1993'.

(...)

42. **Item c:** 'aceitação das propostas vencedoras dos itens 14, 15, 16, 29, 32 e 33 em desconformidade com as especificações técnicas do edital, conforme relacionado a seguir, contrariando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

43. Esta ocorrência encontra-se relatada nos parágrafos 34 a 38 da instrução de fls. 399/ 401 do vol. 2.

44. Acerca deste item, os responsáveis informaram o seguinte (fls. 459/460 e 473/474, vol. 2):

a) o ordenador de despesa e o pregoeiro não são especialistas em informática e não possuem qualificação técnica para analisar especificações sobre materiais de informática;

b) em razão da necessidade de produção de provas, determinou-se a um Oficial do quadro de engenheiros do IME, especialista na área de informática, que emitisse parecer sobre a conformidade dos equipamentos ofertados com as especificações técnicas do edital, em anexo às razões de justificativa;

c) o parecer conclui que os itens questionados estão em conformidade com as especificações técnicas do edital;

d) na aceitação das propostas, que ocorre durante a sessão do pregão, o pregoeiro realiza somente a análise meramente documental das propostas, não havendo condições de ser verificado se as propostas correspondem à realidade da matéria a ser entregue pelo fornecedor licitante, resumindo-se a sua boa-fé;

e) por ocasião do processo de compra, há a etapa obrigatória de conferência do material no seu recebimento, oportunidade em que se constata a exatidão de suas características com o exigido no edital;

f) desta etapa participam o pessoal técnico especializado detentor de conhecimento específico em cada área e o encarregado do Setor de Material da Organização Militar, de acordo como art. 66 do Regulamento de Administração do Exército.

(...)

46. **Subitem c.1:** 'item 14: a empresa vencedora – CEFA-3 Comércio e Prestação de Serviços – ofertou equipamento da marca Dell mas somente o equipamento Sony Vaio VGN-FZ390AU atende às exigências do edital, pois nenhum equipamento Dell possui adaptador de vídeo Nvidia Geforce 8400M GT GPU; gravador e leitor Blu-ray; alto-falantes Dolby Virtual e saída de fones de ouvido Dolby Sound Reality (tecnologia exclusiva da Sony); e saída HDMI (fls. 49, 61 e 151, Principal, 263, vol. 1)'.

47. [**Análise**:] Este subitem não foi examinado pelo parecerista, que informa que o 'documento tem por objetivo interpretar e avaliar a adequação dos equipamentos citados nos itens: c.2, c.4, c.5 e c.6 do Ofício 1264/2009-TCU/Secex/RJ4DT do Tribunal de Contas da União'.

48. Cabe registrar que o encerramento da fase de lances ocorreu às 9h48 do dia 20/11/2008. A proposta da CEFA-3 foi aceita somente no dia seguinte, às 10h56 e a adjudicação pelo pregoeiro ocorreu em 25/11/2008 (fls. 61, vol. principal, e 274, vol. 1). Houve tempo hábil, portanto, para analisar as descrições dos equipamentos ofertados pelas empresas. Assim, embora não seja exigível do pregoeiro que seja especialista em informática – e exatamente em razão desse fato – ele poderia ter se socorrido, como o fez para responder à presente audiência, do conhecimento de um especialista na área de informática para esclarecer como um equipamento da marca Dell poderia conter componentes de tecnologia exclusiva de outra marca – Sony – conforme se observa às fls. 61 e 151 do vol. principal.

49. Importante consignar ainda que a existência da fase de recebimento de um bem não exime o pregoeiro de examinar a descrição dos equipamentos ofertados pelas empresas vencedoras a fim de verificar sua adequação com as especificações do edital, como determina a Lei n. 10.520/2002:

‘Art. 4º. A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;’

50. Em vista disso, concluímos que o Sr. André Luís Araújo da Silva não logrou justificar a aceitação da proposta vencedora do item 14 em desconformidade com as especificações técnicas do edital, contrariando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

(...)

52. Quanto à responsabilidade do ordenador de despesa, Sr. Cláudio Vinicius Costa Rodrigues, somos de opinião que ela deva ser afastada. Isto porque o gestor não participou do ato de aceitação das propostas, tendo homologado o certame em 25/11/2008, anteriormente, portanto, à representação que lhe foi dirigida em 27/11/2008 pela empresa Primeiro Time Informática Ltda. questionando este aspecto do certame (fls. 261, 263 e 265, vol. 1).

53. Diferentemente dos demais itens da audiência que lhe foi dirigida – para os quais, pela sua relevância, seria razoável exigir do responsável que tivesse percebido as suas ocorrências no curso da fiscalização dos atos praticados na licitação, bem como no momento da homologação do certame – no caso deste item da audiência não seria razoável exigir do ordenador de despesa que fizesse novo cotejo das descrições das propostas vencedoras com as especificações técnicas do edital, razão pela qual entendemos não deva ser responsabilizado com relação a este item.

54. **Subitem c.2:** ‘item 15: o edital descreve um **notebook**, mas a empresa vencedora – CEFA-3 Comércio e Prestação de Serviços – cotou um microcomputador **desktop** (fls. 50, 61 e 152, Principal, e 264, vol. 1)’.

55. [**Análise**:] Acerca deste subitem, o parecerista informa que o produto descrito no edital é um notebook, de acordo com a intenção do IME, e que a proposta da CEFA-3, embora não utilize os termos **notebook** ou ‘portátil’, descreve um computador desse tipo, pois não existe no mercado computador do tipo **desktop** com o processador especificado (os processadores da Intel, linha core2Duo com **part number** iniciado pela letra T destinam-se exclusivamente, à aplicação em computadores portáteis ou com restrições de consumo de energia), fonte de 90W, bateria interna de 6 células, teclado interno e **touchpad**.

56. Em vista do exposto, julgamos esclarecido o presente subitem.

57. **Subitem c.3:** ‘item 16: somente três marcas de computadores possuem BIOS desenvolvida especificamente para o fabricante do equipamento conforme exigido pelo edital: HP, Dell e Lenovo (IBM). No entanto, a empresa vencedora – CEFA-3 Comércio e Prestação de Serviços – ofereceu equipamento da marca EPCOM (fls. 51, 60 e 152, Principal, e fl. 264, vol. 1)’.

57. [**Análise**:] Este subitem não foi examinado pelo parecerista, que informa que o ‘documento tem por objetivo interpretar e avaliar a adequação dos equipamentos citados nos itens: c.2, c.4, c.5 e c.6 do Ofício 1264/2009-TCU/Secex/RJ4DT do Tribunal de Contas da União’.

59. Reiteramos, para este subitem, a análise feita para o subitem **c.1**, acima.

60. Acrescentamos que este questionamento foi feito pela representante ao pregoeiro em 21/11/2008 – posteriormente à aceitação das propostas, mas anteriormente à adjudicação, em 25/11/2008 – sendo-lhe respondido que ‘as empresas vencedoras do certame apresentaram, de forma tempestiva, documentação original (...) na qual consta a descrição clara e suficiente do material licitado’ (fls. 257/260, vol. 1).

61. Assim, mesmo ante o questionamento feito pela representante, o pregoeiro, embora não fosse especialista em informática, decidiu pela improcedência do pedido, manteve a decisão de aceitar as propostas e procedeu à adjudicação dos itens.

62. Em vista disso, concluímos que o Sr. André Luís Araújo da Silva não logrou justificar a aceitação da proposta vencedora do item 16 em desconformidade com as especificações técnicas do edital, contrariando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

(...).

64. Quanto à responsabilidade do ordenador de despesa, Sr. Cláudio Vinicius Costa Rodrigues, somos de opinião que ela deva ser afastada. Isto porque o gestor não participou do ato de aceitação das propostas, tendo homologado o certame em 25/11/2008, anteriormente, portanto, à representação que lhe foi dirigida em 27/11/2008 pela empresa Primeiro Time Informática Ltda questionando este aspecto do certame (fls. 261, 264 e 265, vol. 1).

65. Diferentemente dos demais itens da audiência que lhe foi dirigida – para os quais, pela sua relevância, seria razoável exigir do responsável que tivesse percebido a sua ocorrência no curso da fiscalização dos atos praticados na licitação, bem como no momento da homologação do certame – no caso deste item da audiência não seria razoável exigir do ordenador de despesa que fizesse novo cotejo das descrições das propostas vencedoras com as especificações técnicas do edital, razão pela qual entendemos não deva ser responsabilizado com relação a este item.

66. **Subitem c.4:** 'item 29: o equipamento ofertado pela empresa vencedora – Prisma Comércio de Eletrônicos Ltda. – possui peso (10 kg) diferente daquele exigido pelo edital (5 kg) (fls. 55, 115, 130, Principal, e fls. 264 e 343, vol. 1)'.

67. [**Análise**:] Acerca deste subitem, o parecerista do IME se manifestou nos seguintes termos (fl. 466, vol. 2):

'Em relação ao peso, o retroprojetor TES pesa 10Kg e o edital solicita **peso aproximado de 5Kg** e, que o conceito de 'peso aproximado' é subjetivo uma vez que o critério de avaliação da aproximação exigida não está claro no edital. Em engenharia é comum se estabelecer padrões para cargas transportadas, por exemplo, no dimensionamento de elevadores, leva-se em consideração que cada pessoa 70Kg, o que na média, é considerado o peso aproximado de um indivíduo adulto para este fim. Não existe padrão para avaliação do peso aproximado de um retroprojetor e para evitar subjetividade da avaliação, será analisada o impacto do peso do equipamento na sua portabilidade.

Levando-se em consideração que a portabilidade e a capacidade de irradiação luminosa do equipamento são as características fundamentais explicitadas no edital, neste caso, explicitamente, o peso de 10 Kg não é fator preponderante para inviabilizar a portabilidade; e adotando como base conceitual para a definição de peso aproximado a viabilidade de um único indivíduo transportar o equipamento, será considerado, que neste caso específico, que o peso de 10 Kg é aproximadamente igual a 5Kg. Fazendo com que seja interpretado que o retroprojetor TES CBJ-2040 atenda às especificações de peso do edital.'

68. Não podemos concordar com as conclusões do parecerista. Em primeiro lugar, não podemos aceitar que um critério não previsto no edital – a viabilidade de um único indivíduo transportar o equipamento – e subjetivo seja utilizado para se chegar à conclusão de que o equipamento atende às condições previstas no instrumento convocatório.

69. Em segundo lugar, se a portabilidade era uma das características fundamentais do equipamento desejado pela Administração do IME, então não é razoável admitir quer uma variação de 100% no peso do equipamento seja irrelevante, ou mesmo que '10 Kg é aproximadamente igual a 5Kg'. Se o pretendido era a aquisição de um equipamento portátil com peso de aproximadamente 5 kg, então não é admissível

aceitar um equipamento duas vezes mais pesado sob o argumento de que um indivíduo consegue carregá-lo.

70. Em vista disso, concluímos que o Sr. André Luís Araújo da Silva não logrou justificar a aceitação da proposta vencedora do item 29 em desconformidade com as especificações técnicas do edital, contrariando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

(...).

72. Quanto à responsabilidade do ordenador de despesa, Sr. Cláudio Vinicius Costa Rodrigues, somos de opinião que ela deva ser afastada. Isto porque o gestor não participou do ato de aceitação das propostas, tendo homologado o certame em 25/11/2008, anteriormente, portanto, à representação que lhe foi dirigida em 27/11/2008 pela empresa Primeiro Time Informática Ltda questionando este aspecto do certame (fls. 261, 264 e 265, vol. 1).

73. Diferentemente dos demais itens da audiência que lhe foi dirigida – para os quais, pela sua relevância, seria razoável exigir do responsável que tivesse percebido as suas ocorrências no curso da fiscalização dos atos praticados na licitação, bem como no momento da homologação do certame – no caso deste item da audiência não seria razoável exigir do ordenador de despesa que fizesse novo cotejo das descrições das propostas vencedoras com as especificações técnicas do edital, razão pela qual entendemos não deva ser responsabilizado com relação a este item.

74. **Subitem c.5:** 'item 32: o equipamento ofertado pela empresa vencedora – Prisma Comércio de Eletrônicos Ltda. – não atende ao solicitado no edital quanto às especificações de formato quadrado e área de projeção de 1740 x 1740mm (fls. 99, 119 e 130, Principal e fls. 264 e 342, vol. 1)'.

75. [**Análise**:] Acerca deste subitem, o parecerista consigna que a tela contida na proposta vencedora é fabricada pela empresa Nardelli e o modelo oferecido é o NR003, que possui formato quadrado e área de projeção de 1,80 m x 1,80 m, o que excede em 6 cm a dimensão contida no edital, diferença que não é significativa do ponto de vista arquitetônico e funcional da tela (fl. 466/467, vol. 2).

76. Estamos aqui diante de caso semelhante ao subitem anterior. Conquanto a diferença apurada neste subitem seja aparentemente irrelevante – diferentemente da expressiva variação de peso tolerada pelo pregoeiro para o retroprojetor – não se pode admitir que a Administração especifique em edital os bens que deseja adquirir para em momento posterior o pregoeiro aceitar bens de características diversas, mediante interpretações que buscam relativizar os critérios editalícios, sob pena de se aceitar bem em total desconformidade com instrumento convocatório, como vimos acima.

77. Se a Administração pretendia aceitar variações nas dimensões do produto que pretendia adquirir, deveria então ter especificado faixas de valores aceitáveis, de forma a evitar a subjetividade e a discricionariedade na aceitação das propostas.

78. Em vista disso, concluímos que o Sr. André Luís Araújo da Silva não logrou justificar a aceitação da proposta vencedora do item 32 em desconformidade com as especificações técnicas do edital, contrariando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

(...).

80. Quanto à responsabilidade do ordenador de despesa, Sr. Cláudio Vinicius Costa Rodrigues, somos de opinião que ela deva ser afastada. Isto porque o gestor não participou do ato de aceitação das propostas, tendo homologado o certame em 25/11/2008, anteriormente, portanto, à representação que lhe foi dirigida em 27/11/2008 pela empresa Primeiro Time Informática Ltda. questionando este aspecto do certame (fls. 261, 264 e 265, vol. 1).

81. Diferentemente dos demais itens da audiência que lhe foi dirigida – para os quais, pela sua relevância, seria razoável exigir do responsável que tivesse percebido a sua ocorrência no curso da fiscalização dos atos praticados na licitação, bem como no momento da homologação do certame – no caso deste item da audiência não seria razoável exigir do ordenador de despesa que fizesse novo cotejo das descrições das propostas vencedoras com as especificações técnicas do edital, razão pela qual entendemos não deva ser responsabilizado com relação a este item.

82. **Subitem c.6:** 'item 33: o equipamento ofertado pela empresa vencedora – Prisma Comércio de Eletrônicos Ltda. – não atende ao solicitado no edital quanto às especificações de área de projeção de 170,7x128 cm (fls. 99, 121 e 130, Principal, e fls. 264, vol. 1)'.

83. [**Análise**:] Acerca deste item, o parecerista consigna que existe uma discrepância de 1 cm na altura da tela da proposta vencedora em confronto com as especificações do edital, o que é irrelevante do ponto de vista funcional, haja vista que o resultado final da imagem projetada na tela especificada será virtualmente o mesmo na tela oferecida pela empresa Prisma Comércio de Eletro Eletrônicos Ltda.

84. Este subitem é idêntico ao item anterior, razão pela qual reiteramos aqui a análise feita acima.

82. Em vista disso, concluímos que o Sr. André Luís Araújo da Silva, não logrou justificar a aceitação da proposta vencedora do item 33 em desconformidade com as especificações técnicas do edital, contrariando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

(...)

86. Quanto à responsabilidade do ordenador de despesa, Sr. Cláudio Vinicius Costa Rodrigues, somos de opinião que ela deva ser afastada. Isto porque o gestor não participou do ato de aceitação das propostas, tendo homologado o certame em 25/11/2008, anteriormente, portanto, à representação que lhe foi dirigida em 27/11/2008 pela empresa Primeiro Time Informática Ltda questionando este aspecto do certame (fls. 261, 264 e 265, vol. 1).

87. Diferentemente dos demais itens da audiência que lhe foi dirigida – para os quais, pela sua relevância, seria razoável exigir do responsável que tivesse percebido a sua ocorrência no curso da fiscalização dos atos praticados na licitação, bem como no momento da homologação do certame – no caso deste item da audiência não seria razoável exigir do ordenador de despesa que fizesse novo cotejo das descrições das propostas vencedoras com as especificações técnicas do edital, razão pela qual entendemos não deva ser responsabilizado com relação a este item.

88. **Item d:** 'adjudicação dos itens licitados às empresas que apresentaram a melhor proposta para cada um dos grupos em que foi dividido o certame, e não às licitantes que ofereceram a melhor proposta para cada item demandado, em afronta ao subitem 8.1 do edital regulador da disputa, dispositivo que definiu a adoção do menor preço por item como critério de julgamento das propostas'.

(...).

90. Acerca deste item, os responsáveis informaram o seguinte (fl. 460/463 e 475/477, vol. 2):

a) a despeito de estar no edital como critério de julgamento o menor preço por item, o Termo de Referência e o aviso publicado no Comprasnet informam que os itens estão dispostos em grupos;

b) no procedimento eletrônico, desde sua abertura, o sistema avisa que o pregão é por grupo e não por itens;

c) a adjudicação, por conseguinte, foi realizada por grupo, considerando o conjunto de itens como um todo, e não de forma individual;

d) o sistema Comprasnet discrimina cada componente dos grupos, inclusive o valor unitário, para que, por ocasião da aquisição, cada item seja cadastrado no Siafi e no sistema de controle patrimonial do Exército Brasileiro;

e) houve equívoco na previsão da adjudicação por item e não por grupo, motivado pelas controvérsias existentes quanto à interpretação de licitação por itens e por grupo;

f) uma licitação por itens é complexa e pode dar margem a confusões durante o procedimento do certame, como se depreende da leitura de Marçal Justen Filho em seu livro Comentários à legislação do Pregão Comum e Eletrônico, página 72;

g) os diversos itens do pregão foram dispostos em dois grupos de forma a observar a semelhança entre eles, ou seja, um grupo para material de processamento de dados e outro para material de áudio e vídeo, o que corrobora o entendimento de que todo o certame foi programado para ocorrer de modo a escolher o melhor preço por grupo; e

h) o equívoco da previsão lançada no edital não resultou em prejuízos para a União, visto que não foram feitas aquisições pelo IME originadas desta licitação, à exceção de uma tela de projeção e de um projetor multimídia, pelo valor de R$ 6.145,00, contra R$ 7.160,00 ofertado pela representante.

91. [**Análise**:] De fato, o termo de referência e o aviso de licitação no sistema Comprasnet dividem os itens do pregão em dois grupos, mas nenhum deles menciona que o critério de julgamento será por grupo e não por item como determina o edital em seu item 8.1 (fls. 31, 44/55 e 97/99, vol. principal, e 482/485, vol. 2).

92. Examinando os lances do pregão, é possível verificar que, caso fosse feita a adjudicação por item, como previsto no edital, a Administração do IME obteria valores inferiores para 21 dos 33 itens do pregão, como mostram as tabelas abaixo.

TABELA 2 - GRUPO 1

ITEM	MELHOR LANCE		DIFERENÇA
	CEFA-3 (vencedora do G1)	DO PREGÃO	
1	7.790,00	7.790,00	0,00
2	2.799,00	2.500,00	-299,00
3	3.298,00	3.250,00	-48,00
4	3.789,00	3.785,00	-4,00
5	4.990,00	4.980,00	-10,00
6	33.000,00	32.990,00	-10,00
7	3.998,00	3.995,00	-3,00
8	1.899,00	1.895,00	-4,00
9	3.800,00	3.100,00	-700,00
10	1.799,00	1.310,00	-489,00
11	4.050,00	3.149,00	-901,00
12	15.600,00	15.590,00	-10,00
13	1.790,00	1.790,00	0,00
14	5.990,00	5.990,00	0,00
15	3.499,00	3.499,00	0,00
16	5.800,00	5.407,74	-392,26
17	3.998,00	3.995,00	-3,00
18	1.300,00	1.300,00	0,00
19	1.400,00	1.400,00	0,00

TABELA 3 - GRUPO 2

ITEM	MELHOR LANCE		DIFERENÇA
	PRISMA (vencedora do G2)	DO PREGÃO	
20	3.410,00	1.900,00	-1.510,00
21	3.705,00	3.705,00	0,00
22	7.790,00	6.820,00	-970,00
23	2.600,00	2.096,64	-503,36
24	4.300,00	4.300,00	0,00
25	1.400,00	1.380,00	-20,00
26	3.600,00	3.040,83	-559,17
27	1.360,00	1.000,00	-360,00
28	3.434,00	3.434,00	0,00
29	900,00	700,00	-200,00
30	3.000,00	3.000,00	0,00
31	3.370,00	3.000,00	-370,00
32	246,00	246,00	0,00
33	1.845,00	1.845,00	0,00

93. De fato, como relatado no início desta instrução, a única compra realizada pelo IME com base na ata de preços decorrente do Pregão n. 29/2008 consistiu na aquisição de um projetor multimídia e uma tela de projeção, previstos nos itens 24 e 33, no valor total de R$ 6.145,00. Assim, embora pareça não ter havido prejuízo para o IME nestas aquisições, pois os valores adjudicados para esses itens correspondem aos menores lances havidos no pregão e são cerca de 29% inferiores às estimativas, que, para este dois itens somados, montaria a R$ 8.600,00, não é possível fazer tal afirmação dada a ausência, no presente processo, de parâmetros de preço de mercado. Entretanto, é certo que, caso o pregão e a respectiva ata de registro de preços não sejam anulados, poderá haver compras por valores superiores aos que a Administração poderia ter obtido caso a adjudicação tivesse sido feita por item e, portanto, com prejuízo para o IME e outros órgãos que desejem aderir à ata.

94. Forçoso concluir, destarte, que a adjudicação em grupo e não por itens, em desacordo com o edital, violou norma basilar do certame e resultou em condições desvantajosas para a Administração. Impõe-se, assim, a anulação do Pregão n. 29/2008 e da respectiva Ata de Registro e Preços assinada em 25/11/2008.

95. A adjudicação foi promovida pelo pregoeiro em 25/11/2008. No mesmo dia o certame foi homologado pelo ordenador de despesas do IME que, ao fazê-lo, concordou com os atos praticados na licitação e entendeu conveniente a contratação do objeto licitado para a Administração nas condições que resultaram do pregão.

96. Em vista disso, concluímos que os Srs. André Luís Araújo da Silva e Cláudio Vinicius Costa Rodrigues não lograram justificar a adjudicação dos itens licitados às empresas que apresentaram a melhor proposta para cada um dos grupos em que foi dividido o certame, e não às licitantes que ofereceram a melhor proposta para cada item demandado, em afronta ao subitem 8.1 do edital regulador da disputa, dispositivo que definiu a adoção do menor preço por item como critério de julgamento das propostas."

7. Em razão do exposto, a AUFC da Secex/RJ apresenta proposta de encaminhamento no seguinte sentido (fls. 506/509 – vol. 2):

7.1. conhecer da presente representação, formulada nos termos do art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la procedente;

7.2. fixar prazo, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei n. 8.443/1992 e com o art. 251 do Regimento Interno/TCU, para que o Instituto Militar de Engenharia – IME adote medidas no sentido de anular o Pregão n. 29/2008 e a Ata de Registro de Preços dele decorrente, assinada em 25/11/2008;

7.3. rejeitar parcialmente as razões de justificativa encaminhadas pelos Srs. André Luís Araújo da Silva e Cláudio Vinicius Costa Rodrigues, aplicando-se-lhes a multa prevista no art. 58, II, da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 268, II, do Regimento Interno/TCU;

7.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas referidas no item acima;

7.5. determinar ao IME que:

a) encaminhe ao Tribunal de Contas da União documento que comprove a adoção da medida prevista no item 7.2 **retro**;

b) abstenha-se de conceder o tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte previsto no art. 47 da Lei Complementar n. 123/2006 quando não expressamente previsto no instrumento convocatório ou para contratações de valor superior a R$ 80.000,00, como determinam os arts. 48, I, e 49, I e III, daquele diploma legal;

c) realize ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, anexando-a respectivo processo licitatório, de acordo com os arts. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da Lei n. 8.666/1993;

d) deixe de aceitar propostas em desacordo com as especificações técnicas, em obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993;

e) não realize o julgamento das propostas e a adjudicação de itens em desacordo com as regras previstas no edital, em obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993;

7.6. apensar o presente processo às contas do Instituto Militar de Engenharia relativas ao exercício de 2008, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno deste Tribunal; e

7.7. encaminhar cópia da deliberação que vier a a ser proferida, bem como do relatório e voto que a acompanharem, ao representante.

8. O Sr. Diretor da unidade técnica manifesta-se parcialmente de acordo com a instrução precedente, pelas seguintes razões (fl. 510 – vol. 2):

a) no tocante aos recebimentos de equipamentos fora das especificações descritas no edital do pregão eletrônico, são aceitáveis as razões de justificativa apresentadas, já que as diferenças entre as dimensões lineares são inferiores a 3,5% do especificado e, conforme atestado, tais diferenças não são significativas do ponto de vista arquitetônico e funcional das telas de projeção;

b) quanto às determinações indicadas pela AUFC (item 7.4 acima), tem-se por providências dispensáveis, uma vez que repetem comandos legais cujo conhecimento supõe-se obrigatório para quem lida com recursos públicos e que a apenação dos gestores, por si só, refletirá o caráter pedagógico pretendido com tais determinações.

9. Desse modo, o Sr. Diretor sugere que este Tribunal adote as propostas contidas nos parágrafos 7.1 a 7.4 e 7.6 e 7.7 acima, com as seguintes alterações:

“105.2. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei n. 8.443/1992 e com o art. 251 do Regimento Interno/TCU, para que o

Instituto Militar de Engenharia comprove perante este Tribunal a adoção de medidas no sentido de anular o Pregão n. 29/2008 e a Ata de Registro de Preços dele decorrente, assinada em 25/11/2008;

105.3. aceitar as razões de justificativa do Sr. André Luís Araújo da Silva para os itens c.2, c.5 e c.6 da audiência realizada por meio do Ofício n. 1.261/2009/TCU/Secex/RJ/DT4, de 10/6/2009;

105.4. rejeitar as razões de justificativa dos Sr. André Luís Araújo da Silva para os itens a, b, c.1, c.3, c.4 e d da audiência realizada por meio do Ofício n. 1.261/2009/TCU/Secex/RJ/DT4, de 10/06/2009".

10. O Sr. Secretário de Controle Externo manifesta-se de acordo com a proposição oferecida pelo Sr. Diretor (fl. 510 – vol. 2).

É o Relatório.

VOTO

A presente Representação, encaminhada a esta Corte pela empresa Primeiro Time Informática Ltda., com pedido de concessão de cautelar, merece ser conhecida, porquanto encontra amparo no § 1° do art. 113 da Lei n. 8.666/1993, c/c os arts. 237, inciso VII, e 235 do Regimento Interno/TCU.

2. Consoante anunciado, o Instituto Militar de Engenharia – IME instaurou o Pregão Eletrônico n. 29/2008 para a aquisição de diversos equipamentos de processamento de dados, divididos em dois grupos – o primeiro deles, englobando 19 (dezenove) itens, adjudicado à empresa CEFA-3 Comércio e Prestação de Serviços Ltda., pela importância de R$ 6.388.623,00, e o segundo, com 14 (quatorze) itens, à empresa Prisma Comércio de Eletroeletrônicos Ltda. por R$ 1.309.500,00 (fls. 274/275, vol. 1).

3. A representante aponta as seguintes ocorrências:

a) inserção, no sistema Comprasnet, de tratamento diferenciado que determinou a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte no pregão, sem que fosse expressamente previsto no instrumento convocatório, em desacordo com o disposto nos arts. 48, I, e 49, I e III, da Lei Complementar n. 123/2006;

b) ausência de pesquisa de preços previamente à emissão da Requisição n. 085/SAL, de 06/11/2008, e à elaboração e divulgação do edital, em 07/10/2008 e 10/11/2008, respectivamente, resultando em estimativas de preços acima dos de mercado, em desacordo com o previsto nos arts. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da Lei n. 8.666/1993;

c) cerceamento do direito de recorrer da empresa representante, em detrimento ao estabelecido no art. 26 do Decreto n. 5.450/2005;

d) aceitação das propostas vencedoras dos itens 14, 15, 16, 29, 32 e 33 em desconformidade com as especificações técnicas do edital, conforme relacionado a seguir, contrariando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993:

d.1) Item 14: a empresa vencedora – CEFA-3 Comércio e Prestação de Serviços – ofertou equipamento da marca Dell, mas somente o equipamento Sony Vaio VGN-FZ390AU atende às exigências do edital, pois nenhum equipamento Dell possui adaptador de vídeo Nvidia Geforce 8400M GT GPU; gravador e leitor Blu-ray; alto-falantes Dolby Virtual e saída de fones de ouvido Dolby Sound Reality (tecnologia exclusiva da Sony); e saída HDMI;

d.2) Item 15: o edital descreve um **notebook**, porém a empresa vencedora – CEFA-3 Comércio e Prestação de Serviços – cotou um microcomputador **desktop**;

d.3) Item 16: somente três marcas de computadores possuem BIOS desenvolvida especificamente para o fabricante do equipamento conforme exigido pelo edital: HP, Dell e Lenovo (IBM). No entanto, a empresa vencedora – CEFA-3 Comércio e Prestação de Serviços – ofereceu equipamento da marca EPCOM;

d.4) Item 29: o equipamento ofertado pela empresa vencedora – Prisma Comércio de Eletrônicos Ltda – possui peso (10 kg) diferente daquele exigido pelo edital (5 kg);

d.5) Item 32: o equipamento ofertado pela empresa vencedora – Prisma Comércio de Eletrônicos Ltda – não atende ao solicitado no edital quanto às especificações de formato quadrado e área de projeção de 1740x 1740mm;

d.6) Item 33: o equipamento ofertado pela empresa vencedora – Prisma Comércio de Eletrônicos Ltda – não atende ao solicitado no edital quanto às especificações de área de projeção de 170,7x128 cm.

4. Primeiramente, determinei, com fundamento no art. 276, §§ 2º e 4º, do Regimento Interno/TCU, a realização da oitiva dos responsáveis pelo Pregão, Srs. Cláudio Vinicius Costa Rodrigues, Ordenador de Despesas do IME, e André Luís Araújo da Silva, Chefe do Setor de Apoio às Licitações e Pregoeiro responsável pelo Pregão Eletrônico n. 29/2008, assim como fosse dada ciência do teor desta Representação às empresas CEFA-3 Comércio e Prestação de Serviços Ltda. e Prisma Comércio de Eletroeletrônicos Ltda., para que estas, se assim o desejassem, apresentassem os argumentos que entendessem pertinentes.

5. Ao proferir o Despacho de fls. 405/407 – vol. 2, acolhi a análise feita pela Secex/RJ, que entendeu persistirem as irregularidades indicadas nas alíneas **a**, **b** e **d** do item 3 **supra.** Na referida decisão monocrática, assim me manifestei sobre os fatos questionados nesta Representação:

"7. Com referência ao estabelecimento, no sistema Comprasnet, de tratamento diferenciado que restringiu a participação no certame às microempresas e empresas de pequeno porte, destaco que tal opção não foi prevista no edital, cenário que contraria o que dispõe os arts. 47, 48, inciso I, e 49, inciso I, da Lei Complementar n. 123/2006, **verbis**:

'Art. 47. Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, **poderá ser concedido tratamento diferenciado** e simplificado **para as microempresas e empresas de pequeno porte** objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório:

I – destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

(...)

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I – os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório;' (grifei)

8. Além disso, segundo se extrai da Ata de Realização do procedimento licitatório, apenas duas empresas ofereceram propostas para os itens do grupo 1, entre os quais microcomputadores e unidades de gravação externa, o que indica possível restrição ao caráter competitivo da licitação e potencial afronta ao comando ínsito no art. 49, inciso III, da referida Lei Complementar n. 123/2006, saber:

'Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

(...)

III – o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;' (grifei)

9. O exame levado a cabo pela Secex/RJ também deixava evidente a inexistência de pesquisa de preços para elaboração do orçamento balizador do certame, uma vez que o aviso de licitação foi

publicado em 10/11/2008, data em que o edital foi disponibilizado às interessadas, e as cotações que teriam embasado tal estimativa datam de 14 e 17/11/2008.

10. A esse respeito, destaco, em acréscimo, fragmento do Parecer Jurídico n. 37-SAJ/Aj G, de 10/11/2008 (fl. 24, v. p.):

'4.10 Devido ao caráter específico dos equipamentos a serem licitados e do grande vulto econômico que envolve o Presente Pregão Eletrônico, a pesquisa de preços no mercado é instrumento indispensável para a avaliação da razoabilidade dos valores a serem apresentados pelos licitantes por ocasião dos lances. **Diante da ausência de tal pesquisa na minuta ora examinada, os valores apresentados no Anexo I – Termo de Referência são da inteira responsabilidade do Ordenador de Despesas e sua equipe de licitações, uma vez que esta parecerista não encontra parâmetros para avaliar a pertinência e a razoabilidade dos valores no referido Termo apresentado'**. (grifei)

11. Acrescento, ainda, que o órgão técnico apontou, por meio da instrução de fls. 354/364, v. 1, indícios de que os valores estimados para alguns itens superam aqueles praticados no mercado, em detrimento do que dispõem os arts. 7º, § 2º, inciso II, e 43, inciso IV, da Lei de Licitações. Embora esse ponto tenha sido objeto de oitiva, os responsáveis pela licitação não se manifestaram sobre a razoabilidade dos preços estimados para os equipamentos demandados, persistindo, portanto, o risco de sobrepreço aduzido pela Secex.

12. Finalmente, acerca da aceitação das propostas vencedoras dos itens de ns. 14, 15, 16, 29, 32 e 33 em desconformidade com as especificações técnicas do edital, as manifestações dos responsáveis e da empresa não enfrentam a questão, consoante informado no item 37 da instrução precedente (fl. 400, v. 1)."

13. As ocorrências descritas revelam-se, a meu ver, suficientes para a caracterização do **fumus boni iuris**, o primeiro dos requisitos fundamentais para a adoção de medida cautelar por esta Corte, e devem ser justificadas em sede de audiência pelos responsáveis pela licitação."

14. Ressalto, ademais, que, embora o subitem 8.1 (fl. 10, anexo 1) do edital regulador do certame tenha adotado o menor preço por item como critério de julgamento das propostas, a análise da Ata de Realização do Pregão Eletrônico (fls. 83/158, anexo 1) revela que o parâmetro efetivamente empregado foi diverso. Com efeito, o documento em tela indica que os itens licitados não foram adjudicados às empresas que apresentaram a melhor proposta para cada um dos equipamentos, mas à licitante que ofereceu o menor preço para cada um dos conjuntos de bens que compõem os dois grupos.

15. Nesse sentido, ressalto que a CEFA-3 cotou, para os bens constantes do grupo 1, o montante de R$ 6.388.623,00, inferior aos R$ 7.385.639,69 ofertados pela Primeiro Time Informática. Todavia, a última empresa propôs valores inferiores para 13 dos 19 itens que compõem o grupo e, ainda assim, não se tornou adjudicatária de qualquer deles, em aparente afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, questão que também deve ser objeto das audiências mencionadas no item 13.

16. Outro aspecto fulcral referente ao caso em epígrafe é a informação prestada pelo Sr. André Luís Araújo da Silva no sentido de que, até 08/05/2009, 16 unidades gestoras haviam solicitado ao IME adesão à Ata de Registro de Preços impugnada (fl. 3, anexo 1). Esse fato, conjugado com os indícios de sobrepreço aduzidos pela unidade técnica, revela considerável risco ao erário e caracteriza, em meu entender, o **periculum in mora**.

17. A comprovação, portanto, do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora** permite a adoção de medida cautelar por este Tribunal, conforme proposto pela Secex/RJ."

6. Considerando as ocorrências discutidas nestes autos, deferi a medida cautelar proposta pelo órgão instrutivo – a qual foi ratificada por este Plenário, na sessão de 03/06/2009 –, determinando ao IME que, com fulcro no art. 276 do RI/TCU, procedesse à suspensão da Ata de Registro de Preços decorrente do

Pregão Eletrônico n. 29/2008, abstendo-se de realizar qualquer contratação nela baseada e dando ciência dessa decisão aos eventuais interessados em fazê-lo, até que este Tribunal se manifestasse conclusivamente a respeito da questão.

7. Determinei, ainda, a audiência dos Srs. Cláudio Vinicius Costa Rodrigues e André Luís Araújo da Silva para que apresentassem suas razões de justificativa acerca das irregularidades indicadas no item 3 acima, além da ocorrência relacionada à adjudicação dos itens licitados às empresas que apresentaram a melhor proposta para cada um dos dois grupos em que foi dividido o objeto do certame, e não às licitantes que ofereceram a melhor proposta para cada equipamento demandado, em afronta ao subitem 8.1 (fl. 10, anexo 1) do edital regulador da disputa, dispositivo que definiu a adoção do menor preço por item como critério de julgamento das propostas.

8. Pelo detalhado exame exposto no Relatório antecedente, o qual endosso, no essencial, como razões de decidir, as ocorrências constatadas nos autos maculam de forma insanável o Pregão Eletrônico n. 29/2008 realizado pelo Instituto Militar de Engenharia, devendo, na linha proposta, ser anulado o referido certame e a respectiva Ata de Registro de Preços, assinada em 25/11/2008, com vigência até 24/11/2009.

9. Como relatado pela Secex/RJ, embora pareça não ter havido prejuízo para o IME – porquanto a única compra realizada com base na Ata de Preços decorrente do Pregão n. 29/2008 consistiu na aquisição de um projetor multimídia e uma tela de projeção, no valor total de R$ 6.145,00, contra R$ 7.160,00 ofertado pela representante – não há nos autos elementos suficientes para se afirmar acerca de ausência de danos, tendo em vista que não foram acostados ao processo licitatório os parâmetros de preços de mercado. Desse modo, a adoção dos valores constantes da respectiva Ata de Registro de Preços poderá resultar em compras por valores superiores aos efetivamente devidos.

10. Ademais, causa espécie a quantidade de empresas que retiraram o edital – cerca de 100 – em confronto com o reduzido número de empresas que compareceram ao certame – apenas 5 –, constituindo indício de que as condições previstas no edital podem ter restringido a participação de possíveis interessados no certame. Essa circunstância, somada à adjudicação em grupos e não por itens, em contradição ao disposto no instrumento convocatório, além da aceitação de itens em desacordo com a especificação técnica do edital e da lacuna referente aos preços de mercado, comprometem sobremaneira a lisura do certame instaurado pelo IME.

11. Cumpre notar que a empresa CEFA-3 Comércio e Prestação de Serviços Ltda. foi devidamente cientificada ao longo do presente processo, tendo oferecido manifestação em resposta ao ofício de oitiva, conforme fls. 376/384 do vol. 1, cujo teor já foi analisado na instrução de fls. 393/403 do vol. 2. Da mesma forma, a empresa Prisma Comércio de Eletroeletrônicos foi devidamente cientificada, tendo se manifestado em atenção ao ofício de oitiva, intempestivamente, conforme fls. 375-A do vol. 1 e 422/423 do vol. 2, para afirmar que as supostas irregularidades são de ordem administrativa, de responsabilidade única do pregoeiro e do Instituto que promoveu o processo licitatório.

12. Ante todo o exposto, cabe fixar prazo, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei n. 8.443/1992 e com o art. 251 do RI/TCU, para que o IME adote as medidas necessárias com vistas a anular o Pregão Eletrônico n. 29/2008.

13. Deixo de acolher, contudo, a sugestão de apenação aos responsáveis, por considerar medida de excessivo rigor, mormente considerando que, consoante dito, não foi apontado dano ao Erário e o Pregão em causa, já suspenso, deverá ser anulado, de acordo com o encaminhamento ora proposto.

14. À vista do quadro delineado nesta Representação, reputo apropriado encaminhar ao IME as determinações sugeridas pela Auditora Federal de Controle Externo da Secex/RJ, como indicado no

subitem 7.5 do Relatório antecedente, apensando-se estes autos às contas da entidade relativas ao exercício de 2008.

15. Por fim, cumpre reconhecer a procedência parcial desta Representação, com a adoção das medidas acima indicadas, devendo a Secex/RJ acompanhar o cumprimento das providências ora determinadas, em especial no que diz respeito à anulação do procedimento licitatório em debate.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a esse colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2009.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2479/2009 – TCU – Plenário

1. Processo TC-008.408/2009-0.
2. Grupo II; Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Empresa Primeiro Time Informática Ltda..
4. Entidade: Instituto Militar de Engenharia – IME.
5. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/RJ.
8. Advogados constituídos nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela empresa Primeiro Time Informática Ltda., suscitando ocorrências relacionadas ao Pregão Eletrônico n. 29/2008, instaurado pelo Instituto Militar de Engenharia – IME.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, com amparo no § 1° do art. 113 da Lei n. 8.666/1993, c/c os arts. 237, inciso VII, e 235 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta Deliberação, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c o art. 45 da Lei n. 8.443/1992 e com o art. 251 do RI/TCU, para que o IME adote as medidas necessárias com vistas a anular o Pregão Eletrônico n. 29/2008, devendo a entidade encaminhar ao TCU, nesse mesmo prazo, comprovação da adoção dessa medida, considerando que não foram elididas as ocorrências relacionadas à restrição à ampla participação, aceitação de propostas em desacordo com as especificações técnicas do edital, ausência de prévia pesquisa de preços, indícios de estimativas de preço acima do mercado e adjudicação em grupos e não por itens, resultando em julgamento em desacordo com as regras editalícias;

9.3. determinar ao IME que:

9.3.1. abstenha-se de conceder o tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte previsto no art. 47 da Lei Complementar n. 123/2006 quando não expressamente previsto no instrumento convocatório ou para contratações de valor superior a R$ 80.000,00, como determinam os arts. 48, I, e 49, I e III, daquele diploma legal;

9.3.2. realize ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, anexando-a respectivo processo licitatório, de acordo com os arts. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da Lei n. 8.666/1993;

9.3.3. deixe de aceitar propostas em desacordo com as especificações técnicas, em obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993;

9.3.4. não realize o julgamento das propostas e a adjudicação de itens em desacordo com as regras previstas no edital, em obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório previsto no art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao representante;

9.5. apensar o presente processo às contas do IME relativas ao exercício de 2008.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2479-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 007.891/2004-3.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Município de Itamaraju/BA.
Responsáveis: Município de Itamaraju/BA (CNPJ 13.761.697/0001-65); Dilson Batista Santiago (CPF 024.610.388-48); Francisco Clesson Dias Monte (CPF 091.200.333-20); e Crony Projetos e Construções Ltda. (CNPJ 01.865.517/0001-06).
Advogados constituídos nos autos: Pedro Luiz Pereira (OAB/BA nº 765-B) e Sandra Bastos Pereira (OAB/BA nº 961-A).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. SUPERFATURAMENTO NAS OBRAS CUSTEADAS COM RECURSOS FEDERAIS. NÃO-APLICAÇÃO DA CONTRAPARTIDA A CARGO DO MUNICÍPIO. CITAÇÃO SOLIDÁRIA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO ENTE MUNICIPAL. NÃO-COMPROVAÇÃO DO RECOLHIMENTO DO VALOR DEVIDO. FIXAÇÃO DE NOVO TERMO **A QUO**. DÉBITO. ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS RESPONSÁVEIS

INSUFICIENTES PARA AFASTAR O RESTANTE DO DÉBITO APURADO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

1. Em face da ocorrência de superfaturamento em obra custeada com recursos federais, devem ser condenados em débito os responsáveis, solidariamente com a empresa beneficiada dos respectivos pagamentos, e julgadas irregulares as respectivas contas.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra contra o Sr. Dilson Batista Santiago, ex-prefeito de Itamaraju/BA, em decorrência de superfaturamento e inexecução parcial do objeto do Convênio CRT/BA 28.003/1998, celebrado entre o Incra e o aludido município, no valor de R$ 461.967,11, sendo R$ 438.868,75 à conta do concedente e R$ 23.098,36 a título de contrapartida do convenente.

2. Por força do Acórdão 687/2009-Plenário, este Tribunal decidiu:

"9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Município de Itamaraju/BA, nos termos do disposto no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias para que efetue e comprove junto ao Tribunal o recolhimento aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária da quantia de R$ 12.007,10 (doze mil, sete reais e dez centavos), atualizada monetariamente a partir de 11/2/1999, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente;

9.2. cientificar o Município de Itamaraju/BA de que a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, saneará o processo, sendo-lhe expedida quitação, nos termos do art. 202, § 4º, do Regimento Interno do TCU."

3. Após a referida deliberação, os autos retornaram à 7ª Secex, a qual apresentou sua proposta de mérito na instrução de fls. 505/510, reproduzida a seguir com ajustes de forma, **verbis**:

"(...) 2.2 Em instrução dos autos às fls. 459/473, efetuada após o exame de todas as diligências e citações propostas nos presentes autos, constatou-se que a empresa Crony-Projetos e Construções Ltda. tinha sido contratada pelo município para a execução da totalidade das obras e serviços conveniados, pelo preço total de R$ 437.861,80. Verificou-se, com isso, que apenas o valor repassado pelo Incra à convenente já superava o total gasto para execução do objeto conveniado, razão por que foi realizada a citação do município, em solidariedade com o gestor responsável pela execução do convênio, com vistas a devolver àquela autarquia o valor correspondente ao percentual da contrapartida que não foi aplicado, já que os munícipes teriam sido beneficiados com as obras executadas exclusivamente com recursos federais.

2.3 Da análise das defesas, concluiu-se que o Sr. Dilson Batista Santiago, ex-Prefeito do Município de Itamaraju/BA, e o Sr. Francisco Clesson Dias Monte, ex-Superintendente Regional do Incra no Estado da Bahia, não apresentaram alegações de defesa capazes de contraditar os fatos motivadores das citações realizadas, referentes ao superfaturamento das obras e serviços executados e inexecução parcial do objeto.

2.4 Já a empresa Crony Projetos e Construções Ltda., devidamente citada, solidariamente com os mencionados responsáveis, manteve-se silente, tornando-se revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.

2.5 O Município de Itamaraju/BA, citado para responder sobre o débito decorrente da parcela da contrapartida que deixou de ser aplicada nas obras e serviços executados, apresentou as mesmas alegações de defesa do prefeito, Sr. Dilson Batista Santiago, entendidas improcedentes. Considerando, entretanto, a inexistência, no processo, de indícios de locupletamento do gestor, concluiu-se que o débito

deveria ser atribuído unicamente ao município, que se beneficiou com a execução do objeto conveniado exclusivamente com recursos federais.

2.5.1 Quanto ao gestor, que deixou de alocar os recursos da contrapartida na execução das obras e serviços conveniados, descumprindo, dessa forma, as disposições da cláusula quinta e seus parágrafos do Convênio CRT/BA 28.003/98 (fls. 8/9), entendeu-se que essa irregularidade deveria ser levada em consideração na graduação da multa que seria proposta ao responsável.

2.6 Com essas considerações, foi dado prosseguimento ao processo com as seguintes propostas, além de outras:

a) julgamento pela irregularidade das contas e condenação em débito dos responsáveis, Srs. Dilson Batista Santiago, Prefeito de Itamaraju/BA, Francisco Clesson Dias Monte, ex-Superintendente Regional do Incra no Estado da Bahia, e da firma Crony-Projetos e Construções Ltda., relativamente ao superfaturamento, bem como inexecução parcial das obras de implantação de estradas vicinais, numa extensão aproximada de 5km;

b) aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, aos Srs. Dilson Batista Santiago e Francisco Clesson Dias Monte e à empresa Crony – Projetos e Construções Ltda.;

c) rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo Município de Itamaraju/BA e fixação de novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias para que efetuasse e comprovasse junto ao Tribunal o recolhimento do débito aos cofres do Incra, relativo à parcela da contrapartida substituída pelos recursos federais, correspondente ao percentual de 5% do valor estimado das obras executadas, haja vista a não-comprovação da aplicação de tais recursos.

2.7 Em pronunciamento nestes autos, o Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta desta Secretaria (fl. 475).

2.8 O Relator do processo, Auditor André Luís de Carvalho, mesmo concordando com a proposta de mérito proposta por esta Unidade Técnica e aceita pelo MP/TCU, entendeu mais adequado que o julgamento do Tribunal, naquele momento, fosse limitado à rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo município e estabelecimento de novo e improrrogável prazo para o recolhimento do débito de sua responsabilidade, proferindo-se o julgamento das contas dos demais responsáveis, e conseqüente imputação do débito e apenação, somente após o término desse prazo.

2.8.1 Aceitas as razões do Relator, foi proferido pelo Plenário o Acórdão 687/2009 (Sessão Extraordinária de 8/4/2009), nos seguintes termos:

‘9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Município de Itamaraju – BA, nos termos do disposto no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias para que efetue e comprove junto ao Tribunal o recolhimento aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária da quantia de R$ 12.007,10 (doze mil, sete reais e dez centavos), atualizada monetariamente a partir de 11/2/1999, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente;

9.2. cientificar o Município de Itamaraju – BA de que a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, saneará o processo, sendo-lhe expedida quitação, nos termos do art. 202, § 4º, do Regimento Interno do TCU’.

2.9 Devidamente comunicado acerca da rejeição de suas alegações de defesa, por meio de seu representante legal (fls. 502/503), o município limitou-se a solicitar, em 25/5/2009, prorrogação de prazo para atendimento da referida deliberação (fl. 6 do Anexo 1), sob a alegação de que não teria sido anexado ao expediente de comunicação cópia do Acórdão 687/2009, o que fora deferido, consoante despacho de fl. 503.

3. Conclusão e proposta de encaminhamento

3.1 Considerando que, expirado o prazo para recolhimento do débito, nos termos da mencionada deliberação do Tribunal, nenhuma providência foi adotada pelo município, entende-se que deve ser dado prosseguimento ao processo com vistas ao julgamento das contas dos responsáveis e imputação dos débitos e apenação.

3.2 No que se refere ao Sr. Francisco Clesson Dias Monte, ex-Superintendente Regional do Incra no Estado da Bahia, cuja gestão ocorreu no período de 1º/1/1998 a 31/3/1999, abrangendo a assinatura e execução do convênio em questão, deve ser ressaltado que, apesar de as prestações de contas da autarquia federal desses dois exercícios já terem sido julgadas pelo Tribunal há mais de 5 anos (TC 012.248/1999-1 – Sessão de 13/12/2001 – 2ª Câmara, Ata 3/2001, Relação 108/2001; TC 008.078/2000-0 – Sessão de 11/7/2002 – 2ª Câmara, Ata 25/2002, Relação 52/2002), esse fato não constitui impedimento ao prosseguimento da presente TCE com vistas ao julgamento das contas do mencionado responsável e conseqüente condenação, uma vez que os Superintendentes Regionais da autarquia não constam do rol de responsáveis.

3.3 Pelo exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

I - com fulcro nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea ‘c’ e § 2º, da Lei 8.443/92, julgar irregulares as contas dos Srs. Dilson Batista Santiago, CPF 024.610.388-48, ex-Prefeito de Itamaraju/BA, e Francisco Clesson Dias Monte, CPF 091.200.333-20, ex-Superintendente Regional do Incra no Estado da Bahia, condenando-os, solidariamente, entre si e com a firma Crony – Projetos e Construções Ltda., CNPJ 01.865.517/0001-06, ao pagamento das quantias de R$ 140.437,18 (cento e quarenta mil, quatrocentos e trinta e sete reais e dezoito centavos) e R$ 57.282,60 (cinqüenta e sete mil, duzentos e oitenta e dois reais e sessenta centavos), atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, a partir de 26/10/1998 e 11/2/1999, respectivamente, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, relativas a superfaturamento das obras objeto do Convênio CRT/BA 28.003/1998, celebrado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e o Município de Itamaraju/BA, apurado pela equipe de auditoria do Incra, nos termos do Relatório de Auditoria Especial 001/2000, de 17/3/2000, levando-se em conta o padrão de execução das obras e os preços praticados por órgãos oficiais locais, bem como inexecução parcial das obras de implantação de estradas vicinais, numa extensão aproximada de 5km, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Incra, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU;

II - aplicar individualmente aos Srs. Dilson Batista Santiago e Francisco Clesson Dias Monte e à empresa Crony – Projetos e Construções Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

III - nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU, condenar o Município de Itamaraju/BA ao pagamento da quantia de R$ 12.007,10 (doze mil, sete reais e dez centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora a partir de 11/2/1999, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida importância aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, relativa à parcela da contrapartida substituída pelos recursos federais, correspondente ao percentual de 5% do valor estimado das obras executadas, objeto do Convênio CRT/BA 28.003/1998, celebrado entre o Incra e o Município de Itamaraju/BA, haja vista a não-comprovação da aplicação de tais recursos;

IV - autorizar, desde logo, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do RI/TCU, o pagamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, além de informar aos responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do citado regimento interno;

V - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações expedidas em decorrência do acolhimento das propostas lançadas nos tópicos I a III supra;

VI - remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do Voto e Relatório que a fundamentarem, à Procuradoria da República da União no Estado da Bahia, para ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992."

4. O MPTCU, nestes autos representado pelo Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se de acordo com a proposta oferecida pela 7ª Secex, mediante despacho de fl. 511.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A Tomada de Contas Especial ora em exame foi instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária a partir de conclusões contidas em relatório de vistoria realizada pela entidade no município de Itamaraju/BA, o qual indicava diversas irregularidades na aplicação dos recursos oriundos do Convênio CRT/BA nº 28.003/1998.

2. Preliminarmente, restou decidido por força do Acórdão 687/2009-Plenário:

"9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Município de Itamaraju/BA, nos termos do disposto no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias para que efetue e comprove junto ao Tribunal o recolhimento aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária da quantia de R$ 12.007,10 (doze mil, sete reais e dez centavos), atualizada monetariamente a partir de 11/2/1999, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente;

9.2. cientificar o Município de Itamaraju/BA de que a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, saneará o processo, sendo-lhe expedida quitação, nos termos do art. 202, § 4º, do Regimento Interno do TCU."

3. Consoante registrei na Proposta de Deliberação que conduziu o mencionado **decisum**, o TC 013.867/2000-0, que tratou de processo apartado constituído a partir de Representação formulada pelo Procurador-Geral junto ao TCU, Exmo. Sr. Lucas Rocha Furtado – a qual versava sobre superfaturamento em convênios celebrados pelo Incra e municípios do Estado da Bahia – apontava para um débito no valor de R$ 236.477,68 em relação ao Convênio CRT/BA nº 28.003/1998.

4. Conforme verificado no exame inicial destes autos, o débito apurado pelo Incra totalizava R$ 299.874,51 (fl. 53), porém, após realizar uma primeira vistoria nas obras de infra-estrutura objeto do convênio, esse valor foi reduzido para R$ 236.477,68 (fl. 106).

5. Em 27/9/2001, houve a celebração de termo de compromisso entre as partes convenentes, com o propósito de que o município concluísse o objeto avençado. E, após essa data, a autarquia efetivou novas

vistorias nas obras e terminou por concluir que o débito deveria corresponder a R$ 142.462,54, haja vista que o município não havia cumprido o termo de compromisso em sua integralidade.

6. Ocorre que, como bem observado pela 7ª Secex na instrução de fls. 318/325, o valor do débito levantado inicialmente pelo próprio Incra correspondia a superfaturamento nos preços das obras/serviços, conforme tabelas de fls. 57/63, fato este que motivou a Representação formulada pelo Procurador-Geral do MPTCU, a partir da qual foi constituído o TC 013.867/2000-0, a que me referi anteriormente.

7. Dessa forma, conforme cálculos apresentados à fl. 434, o débito tratado na presente TCE totaliza R$ 209.726,88, que corresponde à diferença entre o total repassado (R$ 437.861,80, já deduzido do saldo de recursos devolvido aos cofres da autarquia) e o valor estimado para as obras, proporcional à participação financeira da União na avença (R$ 228.134,92, equivalentes a 95% dos R$ 240.142,02 estimados para as obras executadas).

8. Ademais, verificou-se que, por não ter sido demonstrada nos autos a utilização dos recursos da contrapartida municipal (R$ 12.007,10), esse valor deveria ser imputado exclusivamente ao município de Itamaraju/BA, vez que esse ente auferiu benefícios ao deixar de aportar recursos próprios para a execução do objeto conveniado. E, assim, foi promovida a rejeição de suas alegações de defesa, na forma do Acórdão 687/2009-Plenário, com a concessão de novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias para comprovação junto ao Tribunal do recolhimento da referida quantia aos cofres do Incra.

9. Todavia, apesar de regularmente notificado, o ente municipal não comprovou o recolhimento do valor devido.

10. No entanto, em vista do que restou decidido por intermédio do Acórdão 1.143/2009-Plenário, será necessário, antes de passar ao julgamento das contas do ente municipal, considerar como termo **a quo** para a contagem do prazo de 15 (quinze) dias concedido ao município de Itamaraju/BA o dia 31 de janeiro de 2010, visto que, nesta data, a administração municipal, nos termos do art. 165, I e § 5º, da CF/88 e do art. 8º da LRF, poderá contar com a devida autorização legislativa orçamentária ordinária e com a desejada programação orçamentário-financeira, de modo a iniciar o pagamento parcelado do débito junto à administração federal, sem comprometer a sua boa e regular gestão fiscal.

11. Como já havia observado, no que tange à responsabilização dos gestores citados solidariamente com a firma contratada para a execução das obras (Crony – Projetos e Construções Ltda.), estou plenamente de acordo com as conclusões da 7ª Secex. De fato, não foram apresentados elementos capazes de elidir o superfaturamento apurado ou de afastar sua responsabilidade, devendo ser observado que a empresa não compareceu aos autos, pelo que deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992.

12. Quanto à responsabilização especificamente do Sr. Francisco Clesson Dias Monte, ex-superintendente regional do Incra na Bahia, repiso que decorreu de determinação contida na Decisão nº 373/2001-Plenário. Apesar de a referida deliberação mencionar o Sr. Gercino José da Silva Filho, apurou-se que, à época da celebração e vigência do Convênio CRT/BA nº 28.003/1998, este gestor não mais ocupava o cargo de superintendente. Ressalto que, por essa razão, a redação do item 8.3 da mencionada decisão foi alterada, nos seguintes termos: *"com fundamento no inciso VII do art. 5º da Lei nº 8.443/92, determinar à autoridade administrativa competente, do INCRA, que promova a responsabilização solidária do Superintendente Regional desse Instituto no Estado da Bahia, à época da celebração e vigência dos convênios supracitados"*.

13. Ante o exposto, deverá ser imputado solidariamente ao Sr. Dilson Batista Santiago, ao Sr. Francisco Clesson Dias Monte e à firma Crony – Projetos e Construções Ltda. o débito no valor de R$ 197.719,78, julgando-se irregulares as respectivas contas, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

14. Ademais, conforme expus anteriormente, deverá ser considerado como termo **a quo** para a contagem do prazo de 15 (quinze) dias concedido ao município de Itamaraju/BA o dia 31 de janeiro de 2010, devendo ser o ente municipal novamente cientificado de que a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, saneará o processo, sendo-lhe expedida quitação, nos termos do art. 202, § 4º, do Regimento Interno do TCU

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2009.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2480/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.891/2004-3.
2. Grupo I – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Município de Itamaraju/BA (CNPJ 13.761.697/0001-65), Sr. Dilson Batista Santiago (CPF 024.610.388-48); Sr. Francisco Clesson Dias Monte (CPF 091.200.333-20); e Crony – Projetos e Construções Ltda. (CNPJ 01.865.517/0001-06).
4. Entidade: Município de Itamaraju/BA.
5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade: 7ª Secretaria de Controle Externo (Secex-7).
8. Advogados constituídos nos autos: Pedro Luiz Pereira (OAB/BA 765-B) e Sandra Bastos Pereira (OAB/BA 961-A).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra contra o Sr. Dilson Batista Santiago, ex-Prefeito Municipal de Itamaraju/BA, em decorrência de superfaturamento e de inexecução parcial do objeto do Convênio CRT/BA nº 28.003/1998, celebrado entre o Incra e o referido município.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea "c", da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, e 209, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas dos Srs. Dilson Batista Santiago e Francisco Clesson Dias Monte e da empresa Crony – Projetos e Construções Ltda., condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias de R$ 140.437,18 (cento e quarenta mil, quatrocentos e trinta e sete reais e dezoito centavos) e R$ 57.282,60 (cinquenta e sete mil, duzentos e oitenta e dois reais e sessenta centavos), atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, respectivamente, a partir de 26/10/1998 e 11/2/1999, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento dos referidos valores aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU;

9.2. aplicar aos Srs. Dilson Batista Santiago e Francisco Clesson Dias Monte e à empresa Crony – Projetos e Construções Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, individualmente, no

valor de R$ 7.000,00 (sete mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas a que se referem os itens 9.1, 9.2 e 9.3 deste Acórdão em até (24) vinte e quatro prestações mensais e sucessivas, caso requerido;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.1, 9.2 e 9.3 deste Acórdão, caso não atendidas as notificações;

9.5. considerar a data de 31 de janeiro de 2010 como marco inicial para a contagem do prazo de 15 (quinze) dias concedido pelo Acórdão 687/2009-Plenário ao Município de Itamaraju/BA, para que efetue e comprove junto ao Tribunal o recolhimento aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária da quantia de R$ 12.007,10 (doze mil, sete reais e dez centavos), atualizada monetariamente a partir de 11/2/1999, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente;

9.6. cientificar o Município de Itamaraju/BA de que a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, saneará o processo, permitindo que o TCU venha a julgar regulares com ressalvas as contas do município, mas que, por outro lado, a falta dessa liquidação resultará no julgamento pela irregularidade das contas, com todos os consectários legais negativos para a municipalidade, nos termos do art. 202, § 4º, do Regimento Interno do TCU;

9.7. remeter cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República da União no Estado da Bahia, para ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2480-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário.
TC 015.649/2003-5.
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Entidade: Município de Eunápolis/BA.

Responsáveis: Genésio Bernardino de Souza (CPF 001.702.916-34); Maurício Hasenclever Borges (CPF 006.996.756-34); Paulo Ernesto Ribeiro da Silva (CPF 327.093.317-72); PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda. (CNPJ 13.337.860/0001-67).

Advogados constituídos nos autos: Alan Emanuel Cavalcante Trajano (OAB/DF 16.631); Márcio Luiz Silva (OAB/DF 12.415); Lílian Lima Campos (OAB/DF 7.951/E); Patrícia Machado Didoné (OAB/BA 16.528); Vladimir Almeida Baleeiro (OAB/BA 20.165); Anna Tereza Almeida Landgraf (OAB/BA 19.538); Pedro Eloi Soares (OAB/DF 1.586-A); Emerson Mantovani (OAB/DF 14.618).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. EXTINTO DNER. NÃO-COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. REVELIA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE UM RESPONSÁVEL. FALECIMENTO DE EX-GESTOR. REJEIÇÃO DAS DEFESAS DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

Julgam-se irregulares, com a condenação ao pagamento de débito e a aplicação de multa legal, as contas de responsável que não comprova a boa e regular aplicação da totalidade de recursos públicos federais recebidos por meio de convênio.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, em desfavor do Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva, ex-prefeito do município de Eunápolis/BA, em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio de Delegação PG-97/1998-00, fls. 45/49, que objetivava a construção e pavimentação da travessia urbana da municipalidade, localizada na rodovia BR 101/BA.

2. Por força do aludido acordo, firmado em 1º/7/1998, a importância total de R$ 1.850.000,00 foi repassada ao município de Eunápolis/BA, sendo R$ 800.000,00, em 5/5/1999; R$ 700.000,00, em 1º/7/1999; e R$ 350.000,00, em 30/3/2000.

3. Segundo consta do relatório de tomada de contas especial às fls. 14/27, após inúmeras reiterações, o município de Eunápolis/BA não retificou as prestações de contas parciais nem apresentou a prestação de contas final do referido ajuste, e assim o tomador de contas, baseado em relatório de auditoria, laudo de vistoria e inspeção técnica, concluiu pela responsabilização do ex-prefeito, Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva, pelo ressarcimento ao erário do débito apurado nos autos, porque se verificou que a obra não fora executada em sua totalidade, que a licitação realizada não acobertava todo o valor transferido e que os recursos haviam sido transferidos da conta específica do convênio para conta no Banco Cooperativo do Brasil S/A.

4. A Secretaria Federal de Controle Interno emitiu Relatório, Certificado e Parecer no sentido da irregularidade destas contas, fls. 230/235. E a autoridade ministerial competente atestou haver tomado conhecimento da conclusão do Controle Interno, fl. 238.

5. No âmbito deste Tribunal, a Secex/BA realizou a citação do Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva e as audiências dos Srs. Maurício Hasenclever Borges e Genésio Bernardino de Souza, ex-diretores-gerais do DNER, fls. 246/252.

6. Cumprindo os termos do Memorando nº 98/2006-Segecex, os autos foram remetidos para a Secex/PR, que, em instrução de fls. 384/387, informou acerca da revelia dos Srs. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva e Genésio Bernardino de Souza, propondo, ao final, nova citação do Sr. Paulo Ernesto, dessa feita em solidariedade com a empresa PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda., ante a apontada

execução apenas parcial do objeto pactuado ou a execução por quantitativos e valores menores que os contratados, além do acolhimento das justificativas do Sr. Maurício Hasenclever Borges, medida extensiva ao Sr. Genésio, considerando que foram tomadas por eles as providências adequadas contra as irregularidades na execução do Convênio nº 97/1998.

7. O diretor da unidade técnica, às fls. 390/394, concordou com a essência da proposta anterior, sugerindo, em acréscimo, a audiência do ex-prefeito para que apresentasse razões de justificativa acerca das irregularidades constantes dos autos, no que foi acompanhado pelo titular da Secex/PR.

8. Em despacho de fl. 395, autorizei as medidas propostas pelo diretor da unidade técnica.

9. A seguir, reproduzo, com os ajustes de forma pertinentes, excertos da instrução a cargo de auditor federal da Secex/PR, fls. 431/438, cuja conclusão foi aprovada pelos dirigentes daquela unidade, **verbis**:

"(...). 5. Após a autorização do Exmo. Sr. Ministro-Relator, as citações e a audiência foram efetivadas, culminando em um pedido de vistas por parte da representante legal do Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva (fls. 406/408). Contudo, decorrido o prazo regimental, não ocorreu qualquer manifestação do responsável, caracterizando a revelia.

6. A PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda., por meio da Banca Didoné, Amaral & Garrido – Advogados Associados, apresentou as alegações de defesa, as quais passaremos a analisar (fls. 412/422 e fls. 1/105v do anexo 2).

6.1 Inicialmente a Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda. informa que o Ministério Público Federal ajuizou a Ação Civil Pública nº 2006.33.10.002348-8, perante a Vara Federal da Subseção Judiciária de Eunápolis, contra o Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva e a PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda. alegando desvios de recursos. Com base na existência da tomada de contas especial, instaurada com o mesmo objetivo, não ter sido apreciada pelo TCU, solicita que seja oficiada a Vara Federal da Subseção Judiciária de Eunápolis com o fito de informar que o presente processo administrativo ainda está em trâmite (fls. 412/413).

Análise da Secex/PR.

O pleito não carece de atendimento, em razão de ser pacífica na Corte de Contas a aplicação do princípio da independência das instâncias nos processos de sua competência.

6.2 A Construtora alega ilegitimidade passiva e, entendendo inexistir prova quanto à suposta irregularidade na aplicação dos recursos, requer seja excluída deste processo de tomada de contas especial (fl. 416).

6.3 A fundamentação para a solicitação acima decorre das seguintes alegações:

6.3.1 A Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda., no âmbito do Convênio PG-97/98-00, celebrado entre a Prefeitura de Eunápolis e o antigo DNER, após ter vencido a Tomada de Preços nº 12/98, foi contratada para a execução da 1º etapa da obra: construir e pavimentar a travessia urbana da Cidade de Eunápolis, cortada pela BR 101, segmento compreendido entre o km 716 e km 717, no valor de R$ 845.930,78 (fls. 413/414).

6.3.2 As duas outras etapas estariam a cargo da Construtora Sumaré Ltda., consoante o contrato nº 1/95, que previa a execução de serviços e obras em diversos logradouros da cidade, inclusive na Travessia Urbana em comento. Porém, em 5 de março de 1998, respaldado por edital, foi celebrado o contrato de cessão e sub-rogação de direitos e obrigações entre a Plena Empreendimentos e a Construtora Sumaré Ltda., tendo por objeto assumir 50% (cinquenta por cento) do contrato de obra pública firmado entre a Prefeitura de Eunápolis e a Sumaré. Dentre as obrigações que foram sub-rogadas, estava a execução da 2ª e 3ª etapas da Travessia Urbana (fls. 413 e 24/26 do anexo 2).

6.3.3 Relata ainda que a prefeitura, consoante documentação datada de 20 de maio de 1999, informou que o município firmara convênio com o DNER e convidou a Plena Engenharia para assumir as etapas da obra a cargo da Construtora Sumaré Ltda. (fls. 414 e 31/32 do anexo 2).

6.3.4 Informa que a empresa enfrentou percalços técnicos na execução do contrato, sendo obrigada a contratar consultoria especializada, consubstanciada no laudo técnico do Prof. Luiz Edmundo Prado de Campos, acostado aos autos, e que os serviços obedeceram rigorosamente ao projeto contratado pela prefeitura com a JBR Engenharia. Salienta que os relatórios de auditoria apresentados pelo DNER são anteriores à solução técnica dada para o caso (fls. 415 e 33/42 do anexo 2).

6.3.5 Salienta ainda que os Relatórios de Auditoria apresentados pelo DNER são anteriores à solução técnica dada ao caso. Alegando que a área e a obra realizadas não foram inspecionadas após a adoção das medidas apontadas pelo Professor Luiz Edmundo, que inclusive, implicaram na execução de serviços adicionais, não previstos no contrato (fl. 415).

Análise da Secex/PR.

Preliminarmente, importa destacar que esta TCE está estritamente relacionada a não-conclusão das obras previstas no Convênio PG 97/98-00 (Siafi nº 367965). O relato apresentado no item 6.3.1 é correto.

Além do Convênio PG 97/98-00 (Siafi nº 367965), não foram detectados no Siafi quaisquer convênios, contratos de repasses ou outros termos referentes à Travessia Urbana de Eunápolis/BA, tanto na BR 101, como na BR 367.

A absorção de 50% dos trabalhos que seriam realizados pela Construtora Sumaré Ltda. foge do escopo do convênio em tela, uma vez que são relativos a obras de infraestrutura urbana (fls. 24/26).

Consta da peça de defesa dois Termos Aditivos referente ao Contrato de Empreitada nº 1/95, firmado entre a Plena Empreendimentos e a prefeitura, para a execução de obras no município. O Termo Aditivo de 28/5/1999 inclui a 2ª Etapa do Trecho Travessia Urbana – BR101/BA e o Termo Aditivo de 30/5/2000 reconhece uma dívida de obras de infraestrutura urbana que não tem qualquer relação com a BR 101. O Contrato de Empreitada nº 1/95 e o Termo Aditivo de 30/5/2000 indicam que a Plena Empreendimentos, além da Construtora Sumaré Ltda., já atuavam junto à Prefeitura de Eunápolis em outras obras (fls. 22/23 e 28/29 do anexo 2).

A alegação do laudo técnico do Professor Luiz Edmundo Prado de Campos fica comprometida na medida em que se refere ao km 714 da BR 1001 e o convênio previa obras nos km 716 e 717. O que chama a atenção é a data do laudo: 12/7/2000 (fl. 61).

Outra alegação que perde o fundamento é a de que as obras não foram inspecionadas após a adoção das medidas apontadas pelo Professor Luiz Edmundo, fazendo crer que foram terminadas após a vistoria realizada pelos engenheiros do DNER. Este ponto merece destaque.

O Laudo de Vistoria, datado de 6/5/2002, informa que os levantamentos foram realizados nos dias 15 e 16 de abril de 2002, portanto quase dois anos após o laudo técnico do Professor Luiz Edmundo.

Dentro deste contexto, cabe ressaltar que a Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda., alegou ter tido dificuldades no recebimento das medições, tendo recebido algumas faturas com cheques sem fundos. Anexou documentação contendo missiva à prefeitura, na qual ameaça paralisar as obras e comunicar o fato ao DNER; cópia de cheques devolvidos e do Ofício 921/200-DG-DNER, de 26/7/2000 endereçado à Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda. Ao analisar esta documentação, verificamos que o DNER tinha a informação de que todas as etapas do convênio haviam sido concluídas, uma vez que as medições dataram do período de 15/6/1999 a 30/5/2000. A Plena de posse deste ofício não contesta qualquer informação, pelo contrário, tenta utilizá-lo a seu favor. Tal fato leva a conclusão de que a Prefeitura de Eunápolis prestou esta informação ao DNER e a Plena assentiu na medida em que emitiu notas fiscais e

recebeu os cheques. O imbróglio se forma na medida em que alguns cheques não tinham provisões suficientes (fls. 415, 419/420 e fls. 95/105 do anexo 2).

Se todas as etapas foram 'concluídas' e faturadas no período de 15/6/1999 a 30/5/2000, surgem as seguintes questões:

a. 'Por que o levantamento do DNER, efetuado em 15 e 16 de abril de 2002, verificou que a obra estava inconclusa?'

b. 'Por que uma empresa que ameaçou paralisar uma obra, após não ter recebido o pagamento devido, iria concluí-la passados dois anos?'

7. A revelia do ex-prefeito de Eunápolis, o Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva, aliada aos fatos narrados nos autos, não possibilita identificar indícios de boa-fé dos responsáveis (DN 35/2000/TCU) e, ainda, converge para ratificação dos seguintes indícios de irregularidades detectados pela Auditoria Interna do DNER, que foram objeto de audiência do referido gestor público, constatações que podem ser avaliadas por esse Relator por ocasião de eventual aplicação de penalidade aos responsáveis:

7.1 transferência dos recursos repassados da conta específica do Banco do Brasil, pelo convenente, para uma conta pertencente ao Banco Cooperativo do Brasil S/A, de titularidade da Cooperativa dos Produtores Rurais de Eunápolis/BA, em oposição ao art. 20 da IN/STN nº 1/1997;

7.2 existência dos seguintes indícios de irregularidades constantes do Relatório de Auditoria nº 10/2000 (fls. 89/96), da lavra da Auditoria Interna do então DNER:

7.2.1 medições do empreendimento não foram realizadas mensalmente, tampouco obedeceram a qualquer critério de periodicidade anteriormente estabelecido no edital de licitação, no contrato e mesmo nas normas e instruções específicas do DNER;

7.2.2 realização de medições em períodos superpostos;

7.2.3 não-segregação de etapas do empreendimento (1ª, 2ª e 3ª etapas);

7.2.4 não-aprovação do projeto executivo pelo DNER;

7.2.5 a planilha de quantitativos constante da Tomada de Preços nº 12/98 da municipalidade não atendeu às reais necessidades dos serviços a serem executados;

7.2.6 alteração, em 15/7/1999, da planilha orçamentária para a referida obra sem seguir as normas do DNER, incluindo novos itens de serviços, a preços novos, sem as devidas justificativas técnicas;

7.2.7 demasiados acréscimos de volume de serviços, como o de terraplenagem, sem alteração da extensão da obra contratada, passando, aquele, de R$ 385.239,79 iniciais para R$ 845.930,78;

7.2.8 promoção de alterações técnicas nas camadas de sub-base e base do pavimento projetado, aumentado o custo e diminuindo a qualidade;

7.2.9 ocorrência de medições de serviços não concluídos à época dos levantamentos, o que caracteriza adiantamento de valores para a firma empreiteira;

7.2.10 majoração e inclusão de itens de serviços/insumos sem justificativas pertinentes por ocasião das 2ª e 3ª planilhas orçamentárias. Exemplo disso foi a constatação do aumento dos preços dos itens de serviços como imprimação e CBUQ e inclusão de escavação manual em material de 2ª categoria, sem que os serviços fossem previstos em projeto ou constante de quadro de classificação que assim o justificasse;

7.2.11 priorização inadequada de execução de serviços, em desacordo com normas do DNER;

7.2.12 não-apresentação do diário de obras, em oposição ao § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/1993;

7.2.13 medições provisórias sem a existência de memória de cálculo, parte obrigatória de cada medição;

7.2.14 não-correspondência entre cronograma físico e financeiro;

7.2.15 fichas de registro de controle de qualidade para a aceitação dos serviços executados incompletas e sem o devido atendimento à frequência estabelecida nas normas do DNER;

7.2.16 ausência de documentação de projeto relativa aos estudos ambientais;

7.2.17 falta de lavratura de termos aditivos de prorrogação de prazos, de inclusão de preços novos, de publicação na imprensa oficial;

7.2.18 as medições das 2ª e 3ª etapas foram registradas apenas em termos aditivos ao Contrato de Empreitada nº 1/95 e cessão de direitos assinada em 5/3/1998 pela Construtora Sumaré Ltda. e pela empresa PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda., documentos que não foram objeto da devida apreciação pela Procuradoria do 5º DRF ou Procuradoria Geral do extinto DNER.

8. Valor atualizado do débito R$ 3.259.877,24.

9. Ante todo o exposto, considerando o silêncio do gestor municipal e tendo em vista que as informações e documentos trazidos pela empresa contratada revelaram-se insuficientes para demonstrar a plena execução do empreendimento; considerando ainda que o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal atribui aos responsáveis o ônus da demonstração da regular aplicação do recurso federal transferido, proponho:

9.1 acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Maurício Hasenclever Borges e Genésio Bernardino de Souza (ex-diretores do extinto DNER), consoante o explicitado preliminarmente na instrução de fls. 384/387;

9.2 rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda.;

9.3 julgar irregulares as presentes contas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e 19, **caput**, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, condenando-se o Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva, ex-prefeito do município de Eunápolis/BA, e a empresa PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda., solidariamente, ao pagamento da quantia de R$ 892.856,29 (oitocentos e noventa e dois mil, oitocentos e cinqüenta e seis reais e vinte e nove centavos), corrigida monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 9/6/2000 até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, III, 'a', da citada lei c/c o art. 214, III, 'a', do RITCU;

9.4 aplicar ao Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva e à empresa PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda. a multa individual prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, em valor a ser estipulado pelo TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada desde a data do presente Acórdão até a do efetivo pagamento, se for quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5 autorizar, desde logo, nos termos do disposto no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.6 encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, na pessoa do seu Procurador-Chefe, alertando-o da existência da Ação Civil Pública nº 2006.33.10.002348-8, ajuizada pelo MPF, que tramita na Vara Federal da Subseção Judiciária de Eunápolis e trata do convênio objeto desta tomada de contas especial, na forma do disposto no art. 209, § 6º, do Regimento Interno."

10. Por seu turno, o representante do Ministério Público, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, em parecer de fls. 439/446, discordando parcialmente da unidade técnica, sugeriu, em síntese, o acolhimento das justificativas do Sr. Maurício Hasenclever Borges, o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva, com a condenação em débito e a aplicação de multa, e o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Genésio Bernardino de Souza, com aplicação de sanção pecuniária.

11. Transcrevo, abaixo, parte do parecer do nobre representante do Ministério Público, **verbis**:

"(...). O Ministério Público não questiona a construção de parte da travessia no município de Eunápolis/BA. No entanto, a partir do que consta nos autos é impossível assegurar que tenha sido executada com recursos do Convênio PG-97/1998-00.

A transferência dos recursos federais para conta distinta daquela específica do convênio, por si só, impede verificar o destino dado a esses recursos, uma vez que os valores depositados na conta única se misturam.

Tal prática, vedada pela IN/STN 1/1997, não se trata de falha formal, mas de ação que indica a intenção de desviar os recursos, na medida em que não é mais possível acompanhar a destinação destes.

Nesse mesmo sentido, já entendeu o Tribunal:

'(...)'. (Acórdão 1464/2008-Plenário).

No caso presente, duas ocorrências dificultam ainda mais o estabelecimento do nexo causal, essencial para a aprovação das contas especiais.

A primeira, a apresentação, por parte da Plena, do Termo Aditivo de 30/5/2000 (fls. 22/23, anexo 2), que não se refere ao objeto do Convênio PG-97/1998-00.

Esse documento comprova que a construtora mantinha outras relações contratuais com o Município de Eunápolis/BA. Logo, os pagamentos efetuados à mencionada empresa podem, perfeitamente, estar ligados a outro contrato que não o decorrente do convênio em questão.

A segunda, alguns cheques destinados ao pagamento da construtora foram devolvidos por insuficiência de fundos (fls. 98/105 do anexo 2).

Pode-se, assim, afirmar que parte dos recursos foi retirada da conta do Banco Cooperativo do Brasil S/A. para fim diverso do previsto no Termo de Convênio. Não sendo possível, a partir de então, verificar o destino final dessa parcela desviada.

Nesse contexto, é oportuno lembrar que, uma vez instaurada a TCE, e sendo esta uma medida de exceção, para a aprovação das contas não basta a apresentação dos documentos exigidos na prestação de contas formal e/ou a realização da obra. É imperiosa a comprovação da relação causal entre os recursos advindos do convênio e a execução do objeto.

Outrossim, nos processos de contas cabe ao responsável provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados, visto que o dever constitucional de prestar contas inverte o ônus da prova.

Essa inversão e o consequente afastamento do princípio da presunção de inocência decorrem, sobretudo, do comando constitucional insculpido no art. 70, parágrafo único.

A respeito do tema, o Tribunal já se manifestou:

'(...)'. (Decisão 225/2000-Segunda Câmara).

'(...)'. (Acórdão 317/2005-Primeira Câmara).

'(...)'. (Acórdão 386/2008-Plenário).

Em situações como a apresentada, ante a ausência de nexo causal, o Tribunal tem entendido que a citação do responsável e sua eventual condenação, caso não elidida a irregularidade, devem dar-se pelo total repassado:

'(...)'. (Acórdão 846/2006-Plenário).

'(...)'. (Acórdão 968/2008-Primeira Câmara).

'(...)'. (Acórdão 1135/2008-Segunda Câmara).

'(...)'. (Acórdão 1065/2009-Segunda Câmara).

Cumpre destacar que o Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva foi devidamente citado pelo valor total repassado por força Convênio PG-97/1998-00, em razão da transferência dos recursos para conta estranha ao convênio, e, que se manteve inerte, operando-se, assim, os efeitos da revelia.

Quanto às razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Maurício Hasenclever Borges, em concordância com a unidade técnica, o **Parquet** manifesta-se pelo acatamento.

Apesar de esse responsável ter assinado o termo de convênio e o contrato com a construtora, não estava à frente da autarquia nas ocasiões dos repasses, dos pagamentos à Plena, nem à época em que deveriam ter ocorrido as fiscalizações.

Contudo, o mesmo tratamento não pode ser dispensado ao seu sucessor, Sr. Genésio Bernardino de Souza.

Embora não possa ser responsabilizado pelo débito apurado, o qual deve ser imputado ao gestor dos recursos, o ex-diretor-geral deixou de cumprir cláusula do convênio, o que contribuiu para a ocorrência de dano ao erário. Essa situação é suficiente para justificar a aplicação de multa a esse responsável, que, devidamente chamado aos autos, manteve-se silente.

Pelo exposto, o Ministério Público propõe:

a) acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Maurício Hasenclever Borges;

b) julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e 19, **caput**, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, as contas do Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva, ex-prefeito do município de Eunápolis/BA, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo especificadas, corrigidas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, III, 'a', da citada lei, c/c o art. 214, III, 'a', do RITCU:

R$ 800.000,00 5/5/1999
R$ 700.000,00 1º/7/1999
R$ 350.000,00 30/3/2000

c) aplicar ao Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva, multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada até a data do efetivo pagamento, se for quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', e 19, parágrafo único, da Lei 8.443, de 1992, as contas do Sr. Genésio Bernardino de Souza;

e) aplicar ao Sr. Genésio Bernardino de Souza a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992;

f) autorizar, desde logo, nos termos do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

g) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentar, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, na pessoa do seu Procurador-Chefe, alertando-o da existência da Ação Civil Pública nº 2006.33.10.002348-8, ajuizada pelo MPF, que tramita na Vara Federal da Subseção Judiciária de Eunápolis e trata do convênio objeto desta tomada de contas especial, na forma do disposto no art. 209, § 6º, do Regimento Interno."

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Conforme restou demonstrado no Relatório precedente, tanto a unidade técnica quanto o Ministério Público junto ao TCU efetivaram proposta no sentido de que as presentes contas sejam julgadas irregulares; todavia os pareceres foram divergentes no que se refere à imputação de débito e à rejeição de defesa.

2. A unidade técnica propôs a condenação do Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva, ex-prefeito de Eunápolis/BA, em solidariedade com a empresa PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda., firma contratada para a execução do objeto conveniado, ao pagamento da dívida apurada nos autos, em razão da execução apenas parcial do Convênio de Delegação PG-97/1998-00, ou a sua execução em quantitativos e valores inferiores aos contratados, e o acolhimento das razões de justificativa dos Srs. Maurício Hasenclever Borges e Genésio Bernardino de Souza, ex-dirigentes do DNER.

3. O **Parquet** sugeriu, de outra sorte, a condenação somente do ex-prefeito de Eunápolis/BA ao ressarcimento do débito no valor total dos repasses, ante a ausência de nexo de causalidade entre as despesas efetuadas pelo município e os recursos recebidos da União, e o acolhimento apenas da defesa do Sr. Maurício Hasenclever Borges.

4. Peço licença ao Ministério Público para acolher parcialmente o entendimento da unidade técnica, cujos fundamentos incorporo, desde já, às minhas razões de decidir, visto que os documentos acostados ao presente feito não permitem concluir pela correta aplicação da totalidade dos recursos em debate, não restando demonstrado plenamente a execução do que foi acordado.

5. Cabe ressaltar que os indícios de irregularidade constantes do Relatório de Auditoria Interna do extinto DNER revelam o descontrole no acompanhamento da execução da obra, em especial, medições e alterações contratuais sem a observância das normas pertinentes e sem a supervisão/autorização da autarquia federal, o que reforça a convicção de que os recursos em tela não foram aplicados no objeto avençado.

6. Destaco, conforme consta no item 3.1 da instrução da Secex/PR, parcialmente transcrita no relatório precedente, que a vistoria do 5º DRF (fls. 115/123) e o relatório de auditoria 6/2000 (fls. 82/88) indicaram um superfaturamento no valor de R$ 892.856,29, correspondente à diferença entre o valor recebido pela PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda. e os serviços efetivamente executados, no valor de R$ 1.072.665,87, sendo que a data de tal débito foi estabelecida como 9/6/2000, uma vez que foi o último recebimento da empreiteira.

7. Registro que o Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva, devidamente notificado, não apresentou defesa, razão pela qual deve ser considerado revel, dando-se prosseguimento normal ao feito, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

8. Já quanto às defesas apresentadas, na trilha dos pareceres da unidade técnica e do **Parquet** especializado, sou pelo acatamento das razões de justificativa do Sr. Maurício Hasenclever Borges, mesmo porque, apesar de ter assinado o termo do convênio, ele não estava na direção da autarquia nas ocasiões dos repasses, dos pagamentos à empresa PEE e no período em que deveriam ter ocorrido as fiscalizações, razão pela qual deve ter suas contas julgadas regulares com ressalva.

9. Estando o presente para ser apreciado na Sessão da Segunda Câmara, do dia 13/10/2009, recebi a informação, por parte do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, de que o Sr. Genésio Bernardino de Souza havia falecido no ano de 2007, o que, no presente caso, resta como prejudicado o prosseguimento do feito em relação a esse responsável, dado o caráter pessoal da audiência.

10. Cabe registrar que não consta destes autos tal dado, tampouco decisões recentes desta Corte levaram em consideração a referida informação, razão pela qual entendi pertinente, naquela Sessão, retirar o presente processo de pauta.

11. Após consulta da minha assessoria à Sefip, que, utilizando-se do Sistema de Controle de Óbitos – Sisobi, confirmou a ocorrência do óbito do Sr. Genésio Bernardino de Souza em 16/9/2007, retomo a apreciação dos autos nesta Sessão do Plenário, compreendendo pertinente, nesta oportunidade, tendo em vista a situação narrada, formular a proposta de que seja determinado à Segecex o estudo da viabilidade da utilização do Sisobi na instrução dos feitos em tramitação nesta Casa, com o intuito de embasar os julgamentos de processos que constem a responsabilização de pessoas falecidas.

12. Explico que o Sisobi, sistema vinculado ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e operacionalizado pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev, visa evitar o pagamento indevido de benefícios a segurados falecidos, com considerável ganho para o erário federal, e noticio que algumas unidades deste Tribunal, a exemplo da Sefip, já utilizam essa importante ferramenta gerencial.

13. Nesse sentido, o cruzamento do CPF dos responsáveis com os dados constantes do Sisobi possibilitaria, no caso de eventual condenação em débito, a responsabilização do espólio do **de cujus**, proporcionando, assim, o acerto das decisões desta Casa e a observância dos princípios constitucionais da celeridade processual e da economicidade.

14. No tocante à defesa da firma PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda., entendo que suas alegações devem ser rejeitadas, porque não elidem as irregularidades apontadas nos autos, visto que a existência de ação ajuizada pelo Ministério Público Federal, com o mesmo objeto destes autos, não vincula o prosseguimento do presente feito, ante a independência das instâncias, e que o laudo técnico apresentado pela referida empresa não serve como prova da execução dos serviços contratados, pois se refere a trecho não abrangido pelo aludido convênio, além de que sua emissão é anterior ao laudo de vistoria do DNER que identificou as irregularidades constantes deste processo.

15. Dessa forma, a mencionada empresa deve ser responsabilizada, em solidariedade com o ex-prefeito, pelo débito apurado nos autos, em virtude da execução apenas parcial do objeto pactuado ou a sua execução em quantitativos e valores inferiores aos contratados, o que configura superfaturamento, conforme explicitado no item 6, acima.

16. Por fim, cabe remeter cópia da documentação pertinente à Procuradoria da República no Estado da Bahia, destacando-se a existência da ação civil pública nº 2006.33.10.002348-8, que tramita na Vara Federal da Subseção Judiciária de Eunápolis, referente ao convênio objeto deste processo, a teor do art. 209, § 6º, do Regimento Interno.

Ante o exposto, proponho que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2009.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2481/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.649/2003-5.
2. Grupo II – Classe IV – Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Genésio Bernardino de Souza (CPF 001.702.916-34); Maurício Hasenclever Borges (CPF 006.996.756-34); Paulo Ernesto Ribeiro da Silva (CPF 327.093.317-72); PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda. (CNPJ 13.337.860/0001-67).

4. Entidade: Município de Eunápolis/BA.

5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho.

6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

7. Unidade: Secex/BA e Secex/PR.

8. Advogados constituídos nos autos: Alan Emanuel Cavalcante Trajano (OAB/DF 16.631); Márcio Luiz Silva (OAB/DF 12.415); Lílian Lima Campos (OAB/DF 7.951/E); Patrícia Machado Didoné (OAB/BA 16.528); Vladimir Almeida Baleeiro (OAB/BA 20.165); Anna Tereza Almeida Landgraf (OAB/BA 19.538); Pedro Eloi Soares (OAB/DF 1.586-A); e Emerson Mantovani (OAB/DF 14.618).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em decorrência de irregularidades relativas à execução do Convênio de Delegação PG-97/1998-00, celebrado entre o extinto DNER e o município de Eunápolis/BA, objetivando a construção e pavimentação da travessia urbana daquela municipalidade, localizada na rodovia BR 101/BA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa do Sr. Maurício Hasenclever Borges;

9.2. considerar revel o Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.3. considerar prejudicada a apreciação da responsabilidade do Sr. Genésio Bernardino de Souza, em razão do seu falecimento;

9.4. julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Maurício Hasenclever Borges, dando-lhe quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, e 23, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992;

9.5. julgar irregulares as contas do Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva e da empresa PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda., com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, condenando-os, solidariamente, ao pagamento da quantia de R$ 892.856,29 (oitocentos e noventa e dois mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e vinte e nove centavos), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 9/6/2000, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.6. aplicar, individualmente, ao Sr. Paulo Ernesto Ribeiro da Silva e à empresa PEE – Plena Empreendimentos e Engenharia Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992;

9.8. autorizar, desde já, com base no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, o recolhimento das dívidas em até 24 (vinte e quatro parcelas), caso requerido;

9.9. determinar à Segecex que realize estudos no sentido de viabilizar a utilização do Sistema de Controle de Óbitos – Sisobi na instrução dos feitos em tramitação nesta Casa, com o intuito de embasar os julgamentos de processos que constem a responsabilização de pessoas já falecidas, permitindo, se possível for, que os diversos sistemas do TCU acusem e informem automaticamente a ocorrência de eventual óbito de responsáveis;

9.10. encaminhar ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Bahia cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, nos termos do art. 209, § 6º, do RITCU, alertando-o acerca da existência da ação civil pública nº 2006.33.10.002348-8, que tramita na Vara Federal da Subseção Judiciária de Eunápolis, referente ao convênio objeto deste processo.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2481-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 027.797/2008-1.
Natureza: Representação.
Entidade: Superintendência Regional do Instituto de Colonização e Reforma Agrária no Médio São Francisco em Petrolina.
Interessada: Procuradoria Federal Especializada do Instituto de Colonização e Reforma Agrária em Petrolina.
Responsável: Emerson Jocaster Negri Scherer (CPF 701.379.000-15).
Advogado constituído nos autos: Glaubemário Peixoto Lemos (OAB/PE nº 23.074).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA GESTÃO DE RECURSOS REPASSADOS POR INTERMÉDIO DE TERMO DE PARCERIA. MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DO AJUSTE, INCLUSIVE DA EFETIVAÇÃO DE REPASSES DE RECURSOS À ENTIDADE. INDÍCIOS DE DESCUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO CAUTELAR. DILIGÊNCIAS. AUDIÊNCIA. CONHECIMENTO. MULTA POR DESCUMPRIMENTO A MEDIDA CAUTELAR DETERMINADA PELO TRIBUNAL. DETERMINAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO NA UNIDADE. ENVIO DE CÓPIAS DA DELIBERAÇÃO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação formulada pela Procuradoria Federal Especializada do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em Petrolina, versando sobre possíveis irregularidades na prorrogação da vigência do termo de parceria celebrado entre a Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco (Incra-SR/29) e a Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro – Fundesa.

2. O termo de parceria em questão tem como objetivo a execução de serviços de cadastramento geo-referenciados de imóveis rurais situados em 14 (quatorze) dos municípios abrangidos pela área do Projeto de Integração de Bacias Hidrográficas do Nordeste.

3. Ao examinar a documentação encaminhada pela Representante, a Secex/PE verificou que, não obstante a existência de inúmeros indícios de irregularidades na execução dos serviços, os quais deveriam ter ensejado a instauração de tomada de contas especial, o termo de parceria teve sua vigência prorrogada sucessivas vezes.

4. E, a despeito de expressa recomendação contrária da Procuradoria Federal Especializada do Incra, a Superintendência Regional prorrogou novamente a vigência do termo de parceria, conforme publicação no DOU de 9/10/2008, Seção 3, p. 116.

5. Diante dessas constatações e considerando a ocorrência simultânea do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, foi determinado à Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco, consoante despacho de fls. 95/96, datado de 12/11/2008, que suspendesse cautelarmente a execução do termo de parceria celebrado com a Fundesa, inclusive a efetivação de repasses de recursos à entidade, com fundamento no art. 276, **caput**, do RITCU.

6. Ademais, com amparo no art. 276, § 3º, do RITCU, foi determinado à Secex/PE que promovesse a **oitiva** da referida Superintendência, bem como da Fundesa, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se pronunciassem acerca dos fatos apontados na Representação, os quais ensejaram a adoção da medida cautelar em tela, bem assim sobre o mérito das questões levantadas nos autos, alertando-as quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação do termo de parceria.

7. Foi determinado, ainda, que fosse encaminhada ao Incra-SR/29 e à Fundesa cópia das peças de fls. 1/87, para subsidiar as respectivas manifestações; e que fosse comunicado à Representante, à unidade central do Instituto de Colonização e Reforma Agrária e ao Incra-SR/29 a decisão adotada naquela etapa processual.

8. Em vista do teor dos documentos remetidos pela Procuradoria Federal Especializada do Incra e pela Fundesa, a Secex/PE apurou indícios de que estaria ocorrendo descumprimento da referida determinação cautelar.

9. Diante disso, a unidade técnica efetivou, preliminarmente, diligência junto à Superintendência Regional no Médio São Francisco para que:

9.1. informasse se foi dada continuidade à execução do Termo de Parceria celebrado entre o Incra-SR/29 do Incra e a OSCIP denominada Fundesa (Processo nº 54141.001361/2004-20), cujo objetivo é a execução de serviços de cadastramento geo-referenciados de imóveis rurais situados em 14 dos municípios abrangidos pela área do Projeto de Integração de Bacias Hidrográficas do Nordeste, a despeito da cautelar proferida pelo Ministro Relator, em 12/11/2008, para suspender a execução desse Termo de Parceria, bem como de quaisquer repasses de recursos à Fundesa;

9.2. esclarecesse a seguinte disposição, constante da Ata, datada de 11/12/2008, a qual relatou uma reunião entre o Incra e a Fundesa, cujo objetivo foi elaborar um termo de acordo, visando à conclusão do objeto do Termo de Parceria (Processo nº 54141.001361/2004-20): *"O acordo ora firmado torna-se nulo, caso a determinação pelos órgãos de controle - TCU ou CGU permaneça, ou outra venha a ser proferida";*

9.3. encaminhasse cópia das folhas do Processo nº 54141.001361/2004-20 (SIAFI nº 515606) a partir da folha de nº 1.455 (um mil, quatrocentos e cinqüenta e cinco);

9.4. encaminhasse cópia de todo o Processo nº 54141.002036/2007-27 (SIAFI nº 605571), que trata de outro termo de parceria com a Fundesa, celebrado com o objetivo de executar serviços de geocadastro nos municípios do projeto de integração de bacias hidrográficas do nordeste, considerando o geocadastramento estimado de 4.909 imóveis, em 2 municípios do Estado de Pernambuco e 1 município do Estado da Bahia.

10. Conforme consta do exame de fls. 158/162, a unidade técnica verificou que os elementos encaminhados pelo Incra-SR/29 sinalizaram para o descumprimento da medida cautelar adotada nestes autos e, ainda, para o descumprimento da diligência, vez que o gestor deixou de encaminhar ao Tribunal as cópias solicitadas do Processo nº 54141.001361/2004-20.

11. Diante disso, foi promovida a audiência do Superintendente Regional do Incra-SR/29, Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer, para que se pronunciasse sobre (fls. 163/164):

"a) descumprimento da medida cautelar exarada em Despacho do Ministro-Relator André Luis de Carvalho, comunicada por meio do Ofício nº 353/2008-TCU/Secex/PE, uma vez que a resposta à oitiva e à diligência promovida por esta Unidade Técnica denotam que apenas a suspensão dos repasses financeiros à Fundesa – Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro foi realizada pela Superintendência Regional do Médio São Francisco – Incra-SR/29, havendo evidências da manutenção da execução física do objeto, com o refazimento pela Fundesa de pendências identificadas no cumprimento do objeto do Termo de Parceria;

b) não-atendimento, dos itens 'c' e 'd' do Ofício nº 78/2009-TCU/Secex/PE, uma vez que as razões invocadas não justificam o não-atendimento da diligência promovida, sujeitando o infrator à multa do art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443, de 1992."

12. O exame das razões de justificativa oferecidas pelo responsável consta da instrução de fls. 170/180, reproduzida a seguir, com ajustes de forma:

"Nesta instrução, analisa-se a resposta do Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer, Superintendente Regional do Médio São Francisco do Incra (SR/29 - Incra), ao Ofício de Audiência nº 191/2009 – TCU/Secex/PE, de 24/3/2009 (Vol. principal, fls. 163 e 164). A audiência subdividiu-se em dois itens, 'a' e 'b'.

2. A audiência solicitou, em seu item 'a', as razões de justificativa para o descumprimento da medida cautelar exarada nestes autos pelo Ministro-Relator, 'uma vez que a resposta à oitiva e à diligência promovida por esta Unidade Técnica denota que apenas houve a suspensão dos repasses financeiros à Fundesa, havendo evidências da manutenção da execução física do objeto, com o refazimento pela Fundesa de pendências identificadas no cumprimento do objeto do Termo de Parceria'.

3. O texto da audiência também concitou, pelo item 'b', o Sr. Superintendente a apresentar justificativa para 'o não-atendimento dos itens 'c' e 'd' do Ofício nº 78/2009-TCU/Secex/PE, uma vez que as razões [anteriormente] invocadas não justificavam o não-atendimento da diligência promovida, sujeitando o infrator à multa do art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443, de 1992'. Os itens 'c' e 'd' do Ofício nº 78/2009-TCU/Secex/PE (fls. 155 e 156) solicitaram as seguintes providências:

- o envio de cópia das folhas do Processo nº 54141.001361/2004-20 (SIAFI nº 515606) a partir da folha de nº 1.455;

- o envio de cópia de todo o Processo nº 54141.002036/2007-27 (SIAFI nº 605571), que trata de outro termo de parceria com a Fundesa, celebrado com o objetivo de executar serviços de geocadastro nos municípios do projeto de irrigação de bacias hidrográficas do Nordeste, considerando o geocadastramento

estimado de 4.909 imóveis, em dois municípios do Estado de Pernambuco e um município do Estado da Bahia.

4. O texto da diligência, como sói ocorrer, advertia que o desatendimento à diligência, no prazo fixado, sem causa justificada, sujeitaria o responsável à multa do art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443, de 1992.

5. A resposta do Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer tomou a forma do Ofício/Incra/G nº 421/09 (Anexo V, fls. 02 e 03), de 3 de abril de 2009, com o acréscimo de cópias das folhas 1456 a 1516 do Processo nº 54.141.001361/2004-20 da SR/29-Incra, mais uma cópia do Processo nº 54.141.002036/2007-27 da SR/29-Incra. (Anexo V, com dois volumes suplementares, fls. 1 a 516.) Depois do primeiro ofício, o Sr. Emerson Scherer ainda encaminhou a esta Secex/PE dois outros ofícios, a saber, o de nº 503/2009-G, de 13 de abril de 2009, com duas páginas, sem anexos, e o de nº 648/2009-GAB, de 12 de maio de 2009, com duas páginas e dois documentos de uma página, cada, de anexos.

6. Analisar-se-á, abaixo, as justificativas apresentadas pelo Superintendente.

II - Análise da Audiência

a. Análise da Resposta ao Item 'a' do Ofício de Audiência nº 191/2009 – TCU/Secex/PE - Descumprimento da Medida Cautelar

7. Conforme relatado, em 3 de abril de 2009, o Sr. Emerson Scherer remeteu a esta Secex o Ofício Incra/G nº 421/09, supracitado, 'em resposta ao Ofício TCU-Secex/PE nº 191/2009', de 24 de março de 2009.

8. Juntamente com o Ofício 421/09, o Sr. Emerson Scherer encartou na resposta um 'CD', contendo as seguintes partes digitais: vols. V, VI, VII, VIII, IX e X.

9. O arquivo eletrônico em PDF intitulado 'volume V' apresenta cópias digitais das fls. 1517 a 1717 do processo 54141.001361/2004-20. Os demais arquivos, cópias das páginas descritas a seguir:

- o Anexo VI contém, além do Ofício/Incra/G nº 421/09, de 3 de abril de 2009, cópias das fls. 1457 (a diligência solicitou cópias a partir da fl. 1455) a 1.516 do processo 54141.001361/2004-20.

- o Anexo VII contém cópias digitais das folhas 1.718 a 1.918 do Processo Incra SR/29 nº 54141.001361/2004-20, juntadas aos autos em 20 de dezembro de 2008 no órgão de origem (Incra SR/29).

- o Anexo VII contém cópias digitais das folhas 1.919 a 2.119 do Processo Incra SR/29 nº 54141.001361/2004-20, juntadas aos autos em 20 de dezembro de 2008 no órgão de origem (Incra SR/29).

- o Anexo VIII contém cópias digitais das folhas 2.120 a 2.319 do Processo Incra SR/29 nº 54141.001361/2004-20, juntadas aos autos em 20 de dezembro de 2008 no órgão de origem (Incra SR/29). Os anexos IX e X apresentam cópias das folhas 2.321 a 2.537 e 2.535 a 2736, respectivamente.

10. Por meio do Ofício/Incra/G nº 421/09 (Anexo V, fls. 02 e 03), de 3 de abril de 2009, o Superintendente respondeu que 'no tocante ao item 'a' do mesmo documento entendemos que o prazo para a devida audiência é de 15 dias, SMJ, e envidaremos os esforços necessários para prestar os devidos esclarecimentos dentro do prazo solicitado.' Requereu, na oportunidade, cópia integral destes autos, 'com a máxima urgência possível, pois a mesma será de grande valia para melhor responder o item 'a' da solicitação feita através do Ofício de Audiência nº 191/2009 – TCU/Secex/PE'.

11. O Sr. Emerson Scherer não se pronunciou sobre o mérito do descumprimento da medida cautelar no texto do Ofício nº 421/09, de 3 de abril de 2009. Por intermédio do Ofício nº 503/09, requereu, em 13 de abril, a prorrogação do prazo para emitir a resposta. Alegou, então, três ordens de fatores para o pedido de prorrogação do prazo de 15 (quinze) dias, inicialmente concedido.

12. O Sr. Emerson Scherer alicerçou sua solicitação com as seguintes justificativas:

- ocupação da sede da SR/29 ‘por movimentos sociais de luta pela terra, o que ocasionou uma série de compromissos inesperados’;

- no fato de, ‘até a presente data, não termos recebido cópia do processo de representação TC 027.797/2008-1 desse Tribunal, o que ainda não possibilitou o seu estudo detalhado, sendo este de fundamental importância para o atendimento ao solicitado por essa Secex, contudo retificamos que a Fundesa – Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro foi devidamente notificada da medida cautelar que originou a suspensão do processo. Por outro lado, fica difícil desta autarquia informar quanto às ações que estão sendo tomadas pela Fundesa, sendo necessário que seja oficiado à referida Fundação para que a mesma responda quanto aos procedimentos de refazimento de pendências referentes ao objeto da parceria’; e

- na grande demanda de atividades existentes num momento de chuvas no sertão pernambucano, quando ‘a falta de atendimento poderá acarretar a perda da rara oportunidade de se executar um bom plantio, condenando uma série de famílias a terem um período que por vezes pode ser prolongado de fome de sofrimento, acarretando invasões ao Incra – SR/29.’

13. A prorrogação do prazo foi concedida pelo Sr. Secretário, que, juntamente com o ofício de comunicação, encaminhou ao Sr. Emerson Scherer cópia integral dos presentes autos. (Vol. principal, fl. 166.)

14. Como se informou acima, o Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer retornou aos autos, por duas vezes, com justificativas suplementares. Na segunda vez, ao Ofício nº 648/2009-GAB anexou dois documentos de uma página, cada. O primeiro documento, cópia de um manuscrito assinado pelo Sr. Agenor Pires Barbosa, datado de 30 de setembro de 2008, trata de um pedido de autorização para o aditivo do termo de parceria firmado com a Fundesa.

15. O segundo documento anexado (fl. 09 do anexo 7) também consiste em expediente encaminhado pelo Sr. Agenor Pires Barbosa ao Sr. Emerson Scherer. Datado de 8 de outubro de 2008, reitera o comunicado anterior no sentido de solicitar ao Superintendente que, ‘se assim entender’, autorize a publicação do aditivo de vigência, através de apostilamento. O expediente faz menção ao parecer da Procuradoria Federal Especializada, em contrário, mas afirma ‘ficar a critério deste gestor o acatamento ou não da proposição’. O supedâneo legal invocado para a prática do ato, segundo o texto do expediente, foi o §1º do art. 13 da Lei nº 9.790, de 13 de março de 1999, a seguir transcrito:

‘Art. 13. O Termo de Parceria poderá ser celebrado por período superior ao do exercício fiscal.

§ 1º Caso expire a vigência do Termo de Parceria sem o adimplemento total do seu objeto pelo órgão parceiro ou havendo excedentes financeiros disponíveis com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, o referido Termo poderá ser prorrogado.

§ 2º As despesas previstas no Termo de Parceria e realizadas no período compreendido entre a data original de encerramento e a formalização de nova data de término serão consideradas como legítimas, desde que cobertas pelo respectivo empenho.’

16. Pelo texto do Ofício nº 468, o subscritor dá evidências de que descumpriu, consciente e deliberadamente, o comando inserto na medida cautelar exarada pelo Ministro-Relator do TCU. Depois de arrolar algumas motivações, tais quais a ‘de evitar conflitos’ rurais ‘e poupar vidas’, o Superintendente escreveu que ‘estas foram as principais razões que motivaram o subscritor no sentido de viabilizar a entrega dos materiais oriundos da Fundesa, e que são fundamentais para a consecução das atividades anteriormente descritas, aliadas às informações constantes no documento em anexo, que orienta o entendimento deste Gestor, tendo como fundamento legal o caput do art. 17 da IN/STN/01/97 e o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93, isto sem falar na prorrogação de ofício do termo, prevista

em lei, esta motivada pela intempestividade no repasse dos recursos do Incra ao parceiro público privado'. (Anexo 7, fls. 02 a 03).

17. Tem-se, portanto, que o Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer, Superintendente Regional do Médio São Francisco do Incra (SR/29 - Incra), não respondeu, diretamente, ao item 'a' do ofício de audiência expedido por esta Secex/PE. De fato, apenas tergiversou, apontando razões pelas quais requeria mais tempo. Apontou dois fundamentos normativos que não justificam sua conduta, nem autorizam o descumprimento da medida cautelar. Quis, contudo, redirecionar a audiência para a Fundesa, alegando que não teria como controlar os procedimentos de refazimento das pendências detectadas na execução do termo de parceria celebrado com a referida OSCIP. Ao assim querer, admitiu, implicitamente, saber que ações de georreferenciamento, sejam de serviços omissos, sejam de serviços mal-feitos, estariam sendo levadas adiante pela Fundesa. Pretendeu, dessa maneira, eximir-se da sua responsabilidade pelo descumprimento da medida cautelar que determinou a suspensão de toda a execução.

18. Registre-se, ademais, que a justificativa de não ter recebido cópia integral destes autos não tem cabimento. Com efeito, para responder sobre o descumprimento da medida cautelar não é necessário proceder ao 'estudo detalhado' do TC 027.797/2008-1. Bastaria atentar para o texto do Ofício TCU – Secex/PE nº 1.105/2008, de 17 de novembro de 2008, pelo qual se comunicou ao responsável a medida cautelar deferida pelo Ministro-Relator. O texto foi suficientemente claro ao determinar à Superintendência do Médio São Francisco 'que suspenda a execução do termo de parceria celebrado com a Fundesa, cujo objetivo consiste na execução de serviços de cadastramento geo-referenciados de imóveis rurais situados em municípios abrangidos pela área do Projeto de Integração de Bacias Hidrográficas do Nordeste, inclusive a efetivação de repasses de recursos a essa entidade.' Ora, se o texto empregou o advérbio de modo 'inclusive', então foi porque o cerne da determinação estava na suspensão das atividades de execução do objeto da avença. Ao alcance do Superintendente estava a suspensão de todas as atividades pelas quais autorizaria, tácita ou expressamente, a Fundesa a refazer ou a fazer trabalhos de cadastramento.

19. A Fundesa teve conhecimento da medida cautelar em 20 de novembro de 2008 (Vol. principal, fl. 97.) A Procuradoria Federal do Incra, em Brasília (DF), teve vista dos autos no dia 20 de novembro de 2009. (Vol. principal, fl. 101.)

20. Não obstante terem obtido conhecimento do inteiro teor da medida cautelar suspensiva da execução dos serviços de georreferenciamento, o Incra celebrou com a Fundesa, em 11 de dezembro de 2008, – após o conhecimento da medida cautelar –, um 'termo de acordo, objetivando a conclusão do objeto do termo de parceria, Processo nº 54141.001361/2004-20' (vol. principal, fl. 110.) Durante a reunião que produziu o acordo, várias metas de execução de serviços foram pactuadas, dentre as quais a codificação de aproximadamente 80 mil vértices.

21. Pior do que isso, verifica-se, a partir da leitura do ofício CDE nº 79/2008, emitido pela Fundesa, em 5 de dezembro de 2008, e endereçado ao Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer, que ocorreu uma reunião na sede da Superintendência Regional do Médio São Francisco, em 21 de novembro de 2008. Em tal reunião, as partes trataram de estabelecer um cronograma para a execução de diversos trabalhos no âmbito do termo de parceria cuja execução deveria ter sido suspensa. (Vol. principal, fl. 114.) A ata da reunião encontra-se às fls. 7 a 11 do Anexo 1. Mas, no dia anterior, conforme já demonstrado, as partes já tinham conhecimento da cautelar.

22. Tem-se, portanto, que o Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer desrespeitou, deliberada e conscientemente, a determinação exarada pelo Ministro-Relator, no sentido de que suspendesse a execução do termo de parceria celebrado com a Fundesa.

23. À vista do exposto, rejeitam-se as razões de justificativa apresentadas pelo responsável quanto a esse ponto da audiência.

b) Análise da Resposta ao Item 'b' do Ofício de Audiência nº 191/2009 – TCU/Secex/PE

24. No texto, o Sr. Emerson Scherer informou, inicialmente, que o Processo nº 54.141001361/2004-20, cujas cópias das folhas 1455 em diante foram solicitadas pelo item 'b' do Ofício de Audiência nº 191/2009, ainda se encontrava em Brasília (DF), mas que, nada obstante, 'com a sensibilidade e conhecimento da urgência do caso', encaminhara cópia em mídia digital, juntamente com a resposta. A esta mídia eletrônica (o disco digital) denominou de anexo I, conforme já descrito.

25. Quanto a essa alegação de que o processo se encontrava em Brasília (DF), à fl. 4 do Anexo V, encontra-se despacho do Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer à Divisão de Administração, pelo qual encaminha o processo àquela Divisão da sua Superintendência, 'para análise e manifestação conclusiva, com a urgência que o caso requer, considerando o contido na Informação/J/nº 119/2008.' (Esta informação contém o parecer da Procuradora Federal, Dra. Ivanise Pereira de Lima, contrário ao apostilamento da prorrogação do termo de parceria). Não fica claro, portanto, que o processo foi remetido à Brasília (DF).

26. Objetivamente, o Sr. Emerson Scherer apresentou os documentos solicitados através do item 'b' do ofício de audiência. No entanto, somente os apresentou após a reiteração imposta pela audiência. Em sede de diligência, deixou de remeter cópia do processo relativo ao segundo termo de parceria, sem motivo justificável. O processo estava na SR/29-Incra. Logo, estava disponível. Houve, portanto, descumprimento de diligência do Tribunal, sem causa.

27. Rejeitam-se, portanto, as justificativas apresentadas pelo responsável acerca desse tópico da audiência.

III - DAS NOVAS INFORMAÇÕES ACOSTADAS AOS AUTOS

28. Além do Ofício/Incra/G nº 421/09 (Anexo V, fls. 02 e 03), de 3 de abril de 2009, quatro outros novos elementos foram acrescidos aos autos. Dois desses elementos provieram do Sr. Emerson Scherer, os quais já foram objeto da análise precedente. Os dois outros provieram da Procuradoria Federal Especializada (AGU) junto à Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR/29-Incra.

III.a) Da suposta superposição de serviços, denunciada pela PFE/AGU – Incra

29. Dentre os quatro novos elementos acrescidos aos autos após a primeira resposta do Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer, encontra-se o Ofício PFE/Incra nº 28/2009, de 25 de junho de 2009, acompanhado de cópia dos documentos às folhas 04 a 93 (Dentre as quais se encontra cópia do Processo Incra SR-29/MSF nº 54141.000976/2009-43, que trata da proposta e da concessão de diárias ao servidor Fernando Benedito de Oliveira, lotado na Superintendência Regional do Sul do Pará). Por meio do ofício subscrito pelo Sr. John Ericsson Formiga Cartaxo, chefe da PFE/Incra/Petrolina-PE, denuncia-se a superposição de serviços, realizados simultaneamente por servidores do Incra e pela Fundesa.

30. A denúncia recai sobre a organização, pelo Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer, de 'força-tarefa', desenvolvida em conjunto pelas duas Superintendências de Pernambuco, 'visando o cadastramento dos imóveis rurais inseridos no canal da transposição, os quais já foram objeto de pagamento no Termo de Parceria em questão, o que caracteriza, no nosso sentir, indícios de irregularidades e descumprimento da decisão dessa Unidade de Contas.' (Anexo 8, fls. 02 e 03, grifos acrescidos.)

31. De fato, a leitura do MEMO SR-29/Incra/G/nº 515/09, de 20 de abril de 2009, confirma a constituição 'de Força Tarefa conjunta das regionais SR-29 e SR-03, na área de fiscalização cadastral.' O memorando teve a finalidade de solicitar ao Superintendente Regional do Incra no Pará – SR/27 a

autorização da cessão de três servidores do Pará para executarem serviços na Superintendência do Médio São Francisco.

32. O Sr. Procurador-Chefe acresceu que a 'preocupação também reside no fato de que, após o cadastramento desses imóveis, venham a querer titulá-los, mesmo sabendo que **todas** as peças técnicas objeto do Termo de Parceria com a Fundesa, segundo a Comissão de Fiscalização do Geoprocessamento da SR 29, estão em desacordo com a Lei 10.267/01, com o Decreto 4.449/02 e a ABNT.' (Anexo 8, fl. 03, grifos acrescidos.)

33. Após analisar o conteúdo das cópias dos documentos trazidos aos autos juntamente com o ofício, não se tem como referendar a denúncia da Procuradoria Especializada sem o concurso de inspeção na SR/29-Incra. Isto porque não se tem como asseverar que os imóveis cujas alterações cadastrais foram realizadas entre o final de maio de 2009 e o mês de junho de 2009 encontram-se dentre aqueles cujo georreferenciamento foi contratado à Fundesa. Conquanto haja indícios de que há intersecção entre os serviços, só mediante a aplicação de testes de auditoria especificamente desenhados para testar a hipótese é que se poderia confirmar a superposição denunciada pela Procuradoria Especializada. Em se confirmando tal denúncia, o Sr. Superintendente da SR/29-Incra estaria agravando sua conduta com mais irregularidades significativas, porque visariam a elidir os vestígios de dano ao erário federal.

34. Por fim, por intermédio do Ofício PFE/Incra nº 30/2009, de 17 de julho de 2009, a Sra. Procuradora Federal Ivanise Pereira de Lima requereu a juntada aos autos de cópia do termo de encerramento dos trabalhos da Comissão Especial de Discriminação de Terras Devolutas do Estado de Pernambuco – CE/PE – 79, 'com o objeto de ajudar na instrução do referido processo'. (Anexo 9, fl. 01.)

35. O desfecho do parecer da Procuradora Federal (anexo 9, fl. 05) alerta para que, no seu entendimento, 'antes de realizar a aprovação dos trabalhos da CE/PE – 79, condizentes à ação discriminatória administrativa realizada nos municípios de Sertânia, Custódia e Betânia, faz-se mister eliminar as ausências constatadas no Termo de Encerramento, para indicar o rol de terras devolutas apuradas, a descrição dos acordos realizados e o rol das ocupações legitimáveis, ou não sendo possível, que seja apresentada justificação'.

IV - Indícios de Improbidade Administrativa

36. No entender desta análise, há bastantes indícios de conduta ímproba por parte do Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer, Superintendente da SR/29-Incra/Petrolina. Tais indícios recomendam a imediata investigação dos fatos. Considerando-se que a execução físico-financeira de um segundo termo de parceria prossegue, o erário federal pode sofrer prejuízo considerável.

37. Os indícios decorrem das seguintes constatações: o pedido de renúncia manifestado pelo Sr. Procurador-Federal John Ericsson Formiga Cartaxo, o descumprimento de medida cautelar determinada pelo Ministro-Relator nestes autos e a celebração de termos de parceria com a OSCIP denominada de Fundesa para a prestação de serviços de cadastramento georreferenciados, os quais, sob o prisma técnico, já haviam sido objeto de rejeição por parte dos próprios técnicos da SR/29-Incra/Petrolina.

38. Por meio do MEMO/Incra/SR. 29/nº 98 (fls. 85 a 87), datado de 6 de outubro de 2009, o Sr. Procurador-Federal John Ericsson Formiga Cartaxo, no cargo comissionado de Procurador Regional, informou ao Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer da sua renúncia aos cargos de Superintendente-Substituto e de Ordenador de Despesas daquela Superintendência (SR/29-Incra/Petrolina), nos seguintes termos:

'A par de cumprimentá-lo, sirvo-me do presente para formalizar o meu pedido de renúncia aos Cargos de Superintendente Substituto e de Ordenador de Despesa desta Superintendência, objeto das Portarias do Incra 116 e 221, todas do ano de 2007.

Ao ensejo, no entanto, peço vênia para descrever abaixo os principais motivos que me levaram a tomar tal atitude:

- Discordar intransigentemente do repasse de recursos a OSCIP Fundesa, face à inadimplência em que a mesma se encontra;

- Não cumprimento de acordo/cronograma no sentido de corrigir os erros encontrados pela Comissão de Fiscalização dos trabalhos de Geocadastro no Canal da Transposição;

- Descontrole e inobservância dos termos contratuais de Prestação de Serviços de Locação de Viaturas, no que diz respeito ao pagamento dos serviços em desobediência à forma prevista no Edital de Licitação;

- Fraude à Licitação (Proc. 54141001538/2008-11);

- Realização de serviços sem que as propostas para a execução dos mesmos tenham a análise desta Procuradoria Especializada, serviços contratados e depois de prontos é que são remetidos para esta PE para análise;

- Divulgação além das esferas do Incra, até mesmo sem a assinatura deste subscritor, de ata do Comitê de Decisão Regional onde fui contrário, por respeito à legislação regente da matéria, `a continuidade dos trabalhos da Fundesa face à inadimplência, à falta de prestações de contas e a entrega das peças técnicas devidas, exigidas no termo de parceria firmado.'

39. Conforme se depreende do comunicado da Procuradoria Federal Especializada, muitas são as irregularidades na execução do ajuste, desde o início.

40. Logo à fl. 5 do Anexo V, encontra-se um impresso do SIAFI, operação CONOB, que apresenta a relação de ordens bancárias emitidas pela Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR/29 do Incra em favor da Fundesa (CNPJ 0588454/0001-64). Dois elementos chamam a atenção da análise: o expressivo valor e o período curtíssimo das liberações, concentradas no final de dezembro de 2004.

41. Compondo os indícios supracitados, a liberação, em favor da Fundesa, atingiu, de pronto, a cifra de R$ 3.900.000,00 (três milhões e novecentos mil reais) entre os dias 29 e 30 de dezembro de 2004, ordenada pelo Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer, imediatamente após a assinatura do termo de parceria (Anexo 5, folhas 03 a 10, contendo as ordens bancárias). Em uma época na qual os trabalhos de campo dificilmente começariam, o montante abrangeu quase 40% do valor total, original, da avença.

V - Do segundo termo de parceria celebrado com a Fundesa – formulação de Representação

45. Como descobriu a análise lançada às folhas 150 a 153, o Incra celebrou outro termo de parceria com a Fundesa, para a realização de objeto idêntico, em dois municípios do Estado de Pernambuco (Tacaratu e Jatobá) e um no da Bahia (Abaré). Conforme salientou aquele despacho, embora a execução financeira já tivesse atingido o montante de R$ 2.037.842,00 liberados para a Fundesa, correspondentes a cerca de 55% do total contratado, a OSCIP não comprovara, mediante prestação de contas, a correta aplicação dos recursos dentro do cronograma de apresentação submetido pela própria Fundesa à SR/29-Incra. (Anexo 5, fl. 195.) Isto indicava que duas irregularidades ocorreram: recursos foram liberados sem que houvesse a devida pré-aprovação do destino dado às parcelas liberadas anteriormente e prestações de contas foram apresentadas intempestivamente.

46. A leitura da cópia do processo relativo ao segundo termo de parceria permitiu constatar que as mesmas irregularidades ocorridas na execução do primeiro termo maculavam a execução do segundo. Liberações vultosas, atraso nas prestações de contas, interrupções indevidas na execução, má qualidade técnica dos trabalhos de georreferenciamento e rejeição dos trabalhos já entregues pela fiscalização do próprio Incra.

47. À vista desses indícios de irregularidades graves, propusemos uma representação para tratar, em separado, do segundo termo de parceria. A proposta inclui a prolação de uma segunda medida cautelar.

Em conseqüência, também propor-se-á a juntada de cópias extraídas destes autos, relativas ao processo do Incra que trata do segundo termo de parceria firmado com a Fundesa (Processo nº 54141.002036/2007-27 (SIAFI nº 605571), constante do anexo 5, fls. 92 a 516.)

V - Da Remessa dos Autos ao Ministério Público da União

48. Por fim, à vista das gravíssimas irregularidades presentes nestes autos e dos indícios de improbidade administrativa, considera-se oportuna a proposta de remessa dos autos para o Ministério Público da União, a fim de que este órgão avalie a conveniência de alvitrar, desde já, judicialmente, as medidas na esfera de sua competência.

49. À vista dos diversos novos elementos trazidos aos autos, tanto pelo Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer como pela Procuradoria Federal Especializada – Incra da Procuradoria-Geral Federal, em cotejo com os elementos já constantes dos autos, conclui-se que o Sr. Emerson Scherer permitiu que a Fundesa recebesse vultosas quantias públicas federais, a despeito da irregularidade manifesta nas prestações de contas parciais apresentadas pela OSCIP. O Superintendente da SR/29-Incra deu causa ao descumprimento da medida cautelar suspensiva de toda e qualquer execução do termo de parceria celebrado entre aquela Superintendência e a Fundesa, ao ter permitido ou concorrido para que pessoa jurídica privada utilizasse verbas federais sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.

VI - Proposta de Encaminhamento

50. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para encaminhamento ao Gabinete do Ministro-Relator André Luis de Carvalho, com o seguinte conjunto de proposições:

a) rejeitar, com fulcro no artigo 201 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – RITCU, as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer, no tocante ao descumprimento da medida cautelar determinada pelo Ministro-Relator nos autos deste processo e ao não-atendimento da diligência promovida pelo Ofício nº 78/2009-TCU/Secex/PE, em virtude de a execução dos serviços objeto do termo de parceria celebrado entre a SR/29-Incra e a Fundesa ter prosseguido;

b) aplicar, em decorrência, ao Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer, com fulcro no artigo 268 do RITCU, a multa prevista pelo inciso IV e pelo § 1º do art. 58 da Lei nº 8.443, de 92;

c) determinar à Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco em Petrolina que dê imediato cumprimento à medida cautelar, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, no sentido de suspender a execução do termo de parceria celebrado com a Fundesa – Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro, cujo objetivo consiste na execução de serviços de cadastramento georreferenciados de imóveis rurais situados em municípios abrangidos pela área do Projeto de Integração de Bacias Hidrográficas do Nordeste, inclusive a efetivação de repasses de recursos a essa entidade ;

d) remeter cópia dos presentes autos ao Ministério Público da União, para as providências a seu cargo, haja vista para os indícios de improbidade administrativa contidos neste processo;

e) determinar o retorno dos autos à Secex/PE, a fim de que esta prossiga a análise do mérito, autorizando, desde já, a realização de inspeção, caso necessária;

f) comunicar, com fulcro no Memorando-Circular nº 21/2008 da Segecex, à unidade central do Incra, na pessoa do Presidente da autarquia, o inteiro teor da decisão que vier a ser proferida pelo Tribunal de Contas da União;

g) comunicar aos representantes, Procuradores Federais John Ericsson Formiga Cartaxo e Ivanise Pereira Lima, membros da Procuradoria Federal Especializada – Incra da Procuradoria-Geral

Federal, órgão da Advocacia-Geral da União, a decisão tomada pelo Tribunal de Contas da União nesta etapa processual."

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A presente Representação, formulada pela Procuradoria Federal Especializada do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em Petrolina, merece ser conhecida pelo TCU, vez que preenche os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

2. Em 12/11/2008, o TCU determinou à Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco (Incra-SR/29) que suspendesse, cautelarmente, a execução do termo de parceria firmado com a Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro – Fundesa (Processo nº 54141.001361/2004-20), conforme despacho exarado às fls. 95/96.

3. O objetivo do aludido ajuste consiste na execução de serviços de cadastramento geo-referenciados de imóveis rurais situados em municípios abrangidos pela área do Projeto de Integração de Bacias Hidrográficas do Nordeste.

4. A concessão da cautelar foi fundamentada em parecer circunstanciado da Secex/PE, no qual foram registrados inúmeros indícios de irregularidades na execução dos serviços, os quais deveriam ter dado ensejo não só à rescisão do termo de parceria, mas também à instauração de tomada de contas especial.

5. Tais irregularidades foram trazidas ao conhecimento deste Tribunal pela Procuradoria Federal Especializada do Incra, que chegou a recomendar expressamente à entidade que se abstivesse de prorrogar novamente a vigência do termo de parceria em questão, o que não foi atendido.

6. Nesta oportunidade, é também a Procuradoria Federal Especializada do Incra que vem aos autos noticiar indícios de descumprimento da determinação cautelar a que me referi anteriormente, com base na ata de reunião realizada entre o Incra-SR/29 e a Fundesa em 11/12/2008 (fls. 117/118).

7. Com efeito, conforme registro da referida ata, o objetivo dessa reunião foi tratar da conclusão do termo de parceria objeto do Processo 54141.001361/2004-20, dela constando expressamente que aquele acordo tornar-se-ia *"nulo, caso a determinação pelos órgãos de controle – TCU ou CGU – permaneça, ou venha a ser outra proferida"*.

8. O Superintendente do Incra-SR/29 foi demandado a se pronunciar sobre o descumprimento da medida cautelar, bem como ainda sobre o não-atendimento da diligência contida nos itens "c" e "d" do Ofício nº 78/2009-TCU/Secex-PE.

9. Quanto aos documentos exigidos pelo mencionado ofício, a unidade técnica concluiu que foram apresentados, porém somente após a reiteração imposta quando da realização de audiência do Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer.

10. Vejo que efetivamente o responsável deixou de atender à diligência deste Tribunal. No entanto, após ser ouvido em audiência, o Superintendente terminou por encaminhar o que lhe foi demandado por meio do Ofício nº 78/2009-TCU/Secex-PE. Porém, ainda que tenha havido demora no atendimento da demanda e, em consequência, prejuízo ao andamento processual, tal fato, isoladamente, não mereceria resultar na aplicação de multa.

11. Todavia, vejo que no que tange ao descumprimento da medida cautelar, o gestor tergiversou e se manifestou de modo inconclusivo. Ocorre que as informações constantes dos autos dão conta de que, em reunião realizada em 11/12/2008, o Incra-SR/29 e a Fundesa assumiram compromisso objetivando a

conclusão do termo de parceria. E assim, diante, portanto, da clara intenção de continuidade na execução do ajuste, resta caracterizado o descumprimento da decisão **ad cautelam** desta Casa.

12. Registro que, em consulta ao Siafi, minha assessoria verificou que o último repasse de recursos à Fundesa ocorreu em 16/9/2008, não tendo sido efetivadas transferências a essa entidade em data posterior, o que dispensa, por ora, determinação com vistas ao ressarcimento de recursos aos cofres da autarquia.

13. Pelo exposto, anuo ao posicionamento da unidade técnica e pugno pela aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, ao Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer, Superintendente Regional do Incra no Médio São Francisco.

14. Julgo ainda necessário que seja efetivamente realizada inspeção no Incra-SR/29, por parte da Secex/PE, com o objetivo de promover o saneamento dos presentes autos e permitir a apreciação de mérito das questões suscitadas nesta Representação (inclusive, examinando os novos elementos de que trata o item III da instrução de fls. 170/180).

15. Por fim, devo registrar que, conforme consta da Portaria nº 2, de 13/8/2009, da Procuradoria da República no Estado de Pernambuco (publicada no Diário da Justiça de 18/8/2009 – p. 11), a Procuradoria já solicitou a este Tribunal o encaminhamento de cópia integral destes autos, haja vista a instauração de inquérito civil, com vistas a apurar possível malversação dos recursos provenientes do termo de parceria em exame neste processo e, se for o caso, posteriormente ingressar com a devida ação de improbidade administrativa.

Com essas observações, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de outubro de 2009.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2482/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.797/2008-1.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Representação.
3. Responsável/Interessado:
3.1. Responsável: Emerson Jocaster Negri Scherer (CPF 701.379.000-15).
3.2. Interessado: Procuradoria Federal Especializada do Instituto de Colonização e Reforma Agrária em Petrolina.
4. Entidade: Superintendência Regional do Instituto de Colonização e Reforma Agrária no Médio São Francisco em Petrolina.
5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo - PE (Secex/PE).
8. Advogado constituído nos autos: Glaubemário Peixoto Lemos (OAB/PE nº 23.074).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela Procuradoria Federal Especializada do Instituto de Colonização e Reforma Agrária em Petrolina, versando sobre possíveis

irregularidades na prorrogação do termo de parceria celebrado entre a Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco e a Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro – Fundesa.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, com fundamento no inciso III do art. 237 do Regimento Interno do TCU;

9.2. aplicar ao Sr. Emerson Jocaster Negri Scherer, Superintendente Regional do Incra no Médio São Francisco, a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, no valor de R$ 2.000,00 (dois mil reais), por descumprimento à decisão deste Tribunal, a qual determinou à Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco que suspendesse cautelarmente a execução do termo de parceria celebrado com a Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro – Fundesa, inclusive a efetivação de repasses de recursos à entidade;

9.3. determinar à Secex/PE que promova inspeção na Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco, com o objetivo de promover o saneamento dos presentes autos e permitir a apreciação de mérito das questões suscitadas nesta Representação, examinando, também, os novos elementos de que trata o item III da instrução de fls. 170/180;

9.4. remeter cópia integral dos presentes autos à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, conforme solicitado pela Portaria nº 2, de 13/8/2009, desse mesmo órgão, caso essa medida ainda não tenha sido efetivada;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamenta, aos Procuradores Federais John Ericsson Formiga Cartaxo e Ivanise Pereira Lima e, ainda, aos Srs. Emerson Leopoldo Lima de Alencar e Simão Pedro Rocha, para conhecimento das medidas adotadas nesta oportunidade;

9.6 encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamenta, à unidade central do Instituto de Colonização e Reforma Agrária, para ciência.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2482-44/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE IV - Plenário
TC 003.768/2009-2 [Apenso: TC 012.556/2002-2]

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Várzea da Roça/BA.

Responsáveis: Manoel Sales Rios (042.931.855-34); e Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas (019.927.325-15).

Interessada: Procuradoria da República no Estado da Bahia.

Advogado: Fabrício Bastos de Oliveira, OAB/BA nº 19.062.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESPESAS IRREGULARES COM AQUISIÇÃO DE MATERIAL ESCOLAR E ALIMENTOS. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA ACATADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

Relatório

Trata-se da tomada de contas especial proveniente da conversão de processo de representação formulada pela Procuradoria da República no Estado da Bahia, por força do Acórdão TCU nº 117/2009 - Plenário, em que se apuram irregularidades praticadas no âmbito do Município de Várzea da Roça/BA, envolvendo recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) - atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) - e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

2. Por meio do referido *decisum*, os Ministros do TCU acordaram em (fl. 9):

"9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, I, do RI/TCU, conhecer da presente Representação;

9.2. com base no art. 47 da Lei nº 8.443/1992, converter os presentes autos em tomada de contas especial;

9.3. com fundamento no art. 12, II, da Lei nº 8.443/1992, promover a citação do Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência deste Acórdão, apresente alegações de defesa ou recolha aos cofres indicados os seguintes valores, em face da constatação da inexistência, nas dependências da Prefeitura de Várzea do Roça/BA, do material escolar (Processos de Pagamento nos 1.943 e 1.873/1999) e alimentos (Processo de Pagamento nº 1.904/1999):

9.3.1. ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb municipal, relativamente às importâncias de R$ 3.750,00 (três mil, setecentos e cinqüenta reais) e de R$ 3.900,00 (três mil e novecentos reais), com encargos legais contados a partir de 30/11/1999 e 6/12/1999, respectivamente;

9.3.2. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, pela importância de R$ 11.855,10 (onze mil, oitocentos e cinqüenta e cinco reais e dez centavos), atinente ao PNAE, com os encargos legais contados a partir de 10/12/1999;

9.4. com base no art. 12, III, da Lei nº 8.443/1992, realizar a audiência do Sr. Manoel Rios, no que diz respeito ao pagamento, com recursos do Fundef, em 2000, de pessoas estranhas à Secretaria de Educação de Várzea da Roça/BA, como os Srs. Oldaque de Souza Rios, Ronivaldo Carneiro dos Santos e Osvaldo Barros Rios, matéria que constituiu os Processos de Pagamento nos 439 e 440, de 2000;

9.5. dar ciência do teor desta deliberação à Procuradoria da União no Estado da Bahia, à Câmara Municipal de Várzea da Roça/BA e ao Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia - TCM/BA."

3. Promovidas a citação do Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas (fl. 11/12) e a Audiência do Sr. Manoel Sales Rios (fls. 13/14), os responsáveis apresentaram, respectivamente, alegações de defesa (fls. 19/27) e razões de justificativa (fls. 28/39), as quais foram assim examinadas pela Secex-BA, com os ajustes de forma considerados pertinentes (fls. 53/60):

"Item 2.1. Responsável: Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas

(...)

4. Em atendimento à citação, após requerer e obter vistas dos autos, na forma do Anexo I, apresentou o expediente incluído às fls. 19/27, a título de alegações de defesa, com pedido de reconsideração oposto à deliberação que ordenou a abertura desta Tomada de Contas Especial.

5. A defesa, em suma, persegue a reforma da deliberação que converteu a Representação em TCE, requerendo a improcedência desta, bem como da Denúncia, com os argumentos a seguir listados e analisados.

5.1. Item de defesa:

'O requerido demonstrou, através de farta prova documental, a regularidade na aplicação do recurso, celebrado entre o Município de Várzea da Roça e FUNDEB E FNDE, não havendo qualquer prejuízo para o erário, demonstrando, ainda, que a apresentação da prestação de contas foi regular e que a denúncia decorreu de seu abrupto afastamento das funções de Prefeito Municipal em razão de cumprimento de decisão da Justiça Eleitoral, que determinou a assunção de Manoel Rios (Teté), seu inimigo político, o qual criou dificuldades no fornecimento da documentação necessária para a apresentação da prestação de contas e simulou atos prejudiciais a defesa, sendo este um fato alheio à vontade do recorrido e que justifica inverídicas acusações do aludido convênio.'

5.1.1. A esse respeito, verifica-se do exame dos autos que não houve demonstração de '(...) farta prova documental (...)' por parte do responsável, tal como afirmado no item de defesa acima. Este encaminhou apenas cópias de documentos incluídos às fls. 319/337, em sede de diligência formulada ainda no âmbito da Representação objeto do TC-012.556/2002-2 (apenso).

5.1.2. Dentre tais documentos constam cópias dos Processos de Pagamento nºs 1.873 e 1.943, cuja apresentação destoa da que fora trazida aos autos na fase de instrução junto à Procuradoria da República no Estado da Bahia (fls. 48/53, do apenso). Nestas peças constam: cópias de capas dos processos, de cópia dos cheques e de recibos dos pagamentos, todas com carimbo de visto do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, sem a presença, contudo, dos respectivos documentos fiscais. Naquelas peças – apresentadas em sede de diligencia, no TCU (fls. 321/329) – constam: cópias de capas dos processos datilografadas com caracteres diferentes, com datas manuscritas, e sem assinaturas dos gestores; de notas fiscais, uma das quais, a de nº 106, supostamente pertinente ao processo de pagamento nº 1.873, difere em data de emissão, quantitativo de produtos e preço unitário, da que veio aos autos por força de diligência à empresa emissora (fls. 307); de recibos de pagamentos divergentes: e de notas de empenho com grosseiros erros de preenchimento. Tudo, agora, sem o carimbo de visto do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. E tudo denotando fraude.

5.1.2. A cópia da nota fiscal nº 106 (fl. 322), apresentada pelo responsável em resposta à diligencia do TCU, descreve os produtos adquiridos como sendo: 5.000 unidades de cadernos escolares do tipo brochura com capa, com foto e texto de interesse do Município, ao preço unitário de R$ 0,75 (setenta e cinco centavos), totalizando R$ 3.750,00 (três mil, setecentos e cinquenta reais), com data de emissão em 12/11/1999.

5.1.3. A cópia da nota de mesmo número (fl. 307), encaminhada pela empresa emissora em resposta à diligência também do TCU, especifica os produtos adquiridos como sendo: 1.500 unidades de cadernos escolares do tipo espiral com capa especial, com foto colorida e texto sobre o município, ao preço unitário de R$ 2,60 (dois reais e sessenta centavos), totalizando R$ 3.900,00 (três mil e novecentos reais), com data de emissão em 3/11/1999.

5.1.4. A cópia da nota de empenho (fl. 324), encaminhada pelo responsável em resposta à diligência do TCU, como sendo o suporte orçamentário para esta aquisição, especifica o ato administrativo como sendo: confecção de diversos cadernos tipo brochura, com foto e interesse do município, em quantidade e

preço unitário incompatíveis com o produto pretendido '1,000' e '3.750,00', respectivamente, para totalizar R$ 3.750,00 (três mil, setecentos e cinquenta reais).

5.1.5. A cópia do recibo de pagamento (fl. 323), encaminhada pelo responsável em resposta à diligência do TCU, não dispõe do carimbo de visto do TCM, nem da assinatura do gestor, diferentemente da cópia encaminhada na fase de instrução no MPF.

5.1.6. A cópia da capa desse Processo de Pagamento (fl. 325) encaminhada em resposta à diligência do TCU revela divergências importantes, em relação à que fora juntada na fase de instrução junto ao MPF (fl. 48), senão vejamos, o próprio número do processo – 1943 – está grafado de forma diferente. Além disto, na que fora encaminhada ao MPF consta assinaturas dos gestores, carimbo de visto do TCM e do Fundef, na outra não.

5.1.7. A cópia do recibo de pagamento (fl. 327) encaminhada em resposta à diligência do TCU, é completamente diferente daquela juntada na fase instrucional do MPF. Nesta consta assinatura do gestor, data de emissão e carimbo de visto do TCM. Na outra, além da ausência desses dados, o timbre do papel utilizado é do fornecedor, enquanto que nesta o timbre é da Prefeitura.

5.1.8. Ultimando o exame deste item da defesa, releva observar uma contradição em que, ora o defendente afirma que a apresentação da prestação de contas foi regular, ora queixa-se que o gestor que o sucedeu – inimigo político, segundo informa – criou dificuldades no fornecimento da documentação necessária para a apresentação da prestação de contas.

5.2. Item de defesa:

'Inconformado, o ora requerido agitou recurso a presente defesa, sob o fundamento de que a TCE recorrida merece ser reformada, haja vista que desconsiderou fato relevante e pertinente, o qual exime o RECORRIDO de ser responsabilizado pelos atos de denunciação caluniosa perpetrado por inimigo político, isto é, a sua destituição do cargo de Prefeito do Município de Várzea da Roça, por determinação da Justiça Eleitoral e assunção de seu inimigo político, que lhe dificultou o acesso à documentação para instruir a prestação de contas e evitar a TCE e, ainda, pelo fato da condenação imposta se revelar excessiva e desproporcional e, ainda, se constituir no enriquecimento ilícito da Administração Pública, posto que todos os recursos recebidos foram utilizados nos fins previstos no mencionado convênio, valendo ressaltar que o valor da condenação supera inúmeras vezes o valor do convênio.'

5.2.1. Aqui fica claro que o responsável rebela-se contra a abertura desta TCE e busca sua reforma para escapar da responsabilidade pelos atos inquinados de irregulares, sob o argumento de que a deliberação recorrida desconsiderou fato que entende relevante e pertinente, ou seja, a sua destituição do cargo de Prefeito e assunção de seu inimigo político, em virtude de decisão da Justiça Eleitoral, o que, segundo ele, dificultou o acesso à documentação necessária para instruir a prestação de contas e, assim, evitar a TCE.

5.2.2. Não há como prosperar tal intento, primeiro porque não cabe recurso de decisão que converte processo em TCE, consoante estatui o art. 279, do Regimento Interno do TCU; segundo porque, mesmo que se aproveite a argumentação como defesa, em atenção ao parágrafo único desse mesmo artigo regimental, esta se revela insuficiente para elidir a irregularidade objeto da citação, pelas razões já colocadas em relação à análise do item de defesa anterior.

5.2.3. A defesa entende, ainda, que houve condenação excessiva e desproporcional; intenção de enriquecimento ilícito da Administração Pública; e de valor inúmeras vezes superior ao do convênio.

5.2.4. Primeiro, há que se considerar que ainda não houve condenação alguma, e sim, a abertura de procedimento legal de apuração dos fatos denunciados, o que descaracteriza cabalmente as alusões havidas em relação a enriquecimento sem causa ou imputação de débito. Segundo, não se trata de

convênio ou outras formas de transferência voluntária, e sim, de recursos repassados por força constitucional ou legal.

5.3. Item de defesa:

'DA PRESCRIÇÃO DA DÍVIDA – DESCONSTITUIÇÃO DO TÍTULO EXECUTIVO – MATERIA DE ORDEM PÚBLICA'.

'De logo se nota que a manifestação punitiva em debate está manifestamente prescrita, desde que, por qualquer ângulo que se analise a questão, o prazo prescricional de cinco anos de há muito se findou.'

5.3.1. O responsável, no intuito de eximir-se da responsabilidade pelas irregularidades denunciadas, pleiteia a aplicação da prescritibilidade quinquenal do débito a ele atribuído nos autos. Cita jurisprudência, trechos de lei e doutrina que entende pertinentes.

5.3.2. Sem muita delonga derredor deste assunto, a prescrição quinquenal é inaplicável em processos de controle externo, consoante entendimento corrente no TCU. Este Tribunal tem decidido que o prazo prescricional aplicável aos processos de controle externo é de 20 anos, na vigência do Código Civil de 1916, e de 10 anos na vigência do novo Código Civil, de 2002, que entrou em vigor em 1/1/2003 (v.g., Acórdãos nºs 1.717/2003 – 1ª Câmara; 2.244/2003; 1.841/2004; 2.529/2004; 758/2005 e 308/2006, todos da 2ª Câmara).

5.3.3. No caso concreto, o prazo prescricional aplicável é de 10 anos, a contar de 1/1/2003, início da vigência do novo Código Civil, tendo em vista que as datas de incidência das irregularidades aqui apontadas são: 30/11/1999, 6/12/1999 e 10/12/1999, portanto, na vigência da regra anterior, porém, com menos da metade do prazo transcorrido, o que sugere a aplicação da regera de transição fixada no art. 2028, do NCC.

5.4. Item de defesa:

'RAZÕES DE IMPROVIMENTO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.'

5.4.1. Aqui a defesa volta ao ataque contra a abertura desta TCE, aduzindo que a intenção é evitar futura execução, bem como a exclusão do autor do pólo passivo, e coloca argumentos entre os quais merecem destaque os seguintes:

'Persegue a reforma da TCE recorrida alegando que o material escolar e referida merenda escolar, foram comprados e entregues nos termos contrato de fornecimento celebrado entre a prefeitura e as citadas empresas, ocorre que, Várzea da Roça, naquele período, viveu a sua maior crise institucional da sua história, o Fórum, a rádio, varias casas, o prédio da prefeitura e outros locais foram destruídos por ações de vândalos do grupo político contrário ao do requerido, queimaram e destruíram processos no fórum, quiçá processos de pagamentos e material escolar e merenda, os fatos foram noticiados até pelo Fantástico da Rede Globo.';

'No caso *sub examine*, o recorrido apresentou sua prestação de contas ao órgão convenente, antes de ter sido instaurada Tomada de Contas Especial pelo Tribunal de Contas da União, a qual, inclusive, foi aprovada pelo TCM, valendo registrar que a suposta inexistência do material (cadernos e merenda) no almoxarifado da prefeitura decorreu de fato alheio à vontade do recorrido, consistente no seu afastamento abrupto da Prefeitura do Município de Várzea da Roça/BA, em razão de decisão da Justiça Eleitoral (...)';

'*Data maxima vênia*, mas as razões instauradoras da TOMADA DE CONTAS ESPECIAL se baseiam em premissa inexistente, resultando em conclusão equivocada, pois existem fatos constantes dos autos que demonstram a ausência de ilicitude na conduta do requerido, ressaltando-se, ainda, que a análise técnica do procedimento administrativo realizado pelo TCM e MP concluiu pela aplicação regular dos recursos.';

'Todavia, desconsiderou o TCU que a prestação de contas foi realizada ainda na fase administrativa, não tendo sido sequer instaurada qualquer Ação Civil Pública decorrente do inquérito civil instaurado no

Ministério Público, mesma denúncia foi encaminhada para o MP, que não constatou ao final nenhuma irregularidade, pelo fato de não ter causado qualquer prejuízo à sociedade ou à administração pública, razão pela qual não poderia aquela legislação ser aplicada ao caso in concreto.';

'Finalmente, quanto ao valor da condenação imposta na TCE, esta não se constitui em uma sanção diminuta ou teve reduzido seu aspecto educativo e repressivo, posto que é objeto de impugnação específica pelo requerido, nas suas razões de recurso. O valor da condenação imposta na TCE é substancialmente maior que o valor do mencionado convênio, e, por ter sido integralmente aplicado nos fins conveniados, é desproporcional sua imposição como penalidade, vindo a caracterizar-se em enriquecimento ilícito da administração pública.'

5.4.2. A defesa volta a concentrar ataque à conversão do processo em TCE, arguindo ausência de pressuposto para a constituição da espécie, em vez de apresentar argumentos consistentes que comprovem a regularidade dos atos administrativos inquinados de irregulares.

5.4.3. Ainda que coubesse recurso contra a deliberação que converteu o processo em TCE, os argumentos da defesa não seriam suficientemente capazes de conquistar a reforma da mesma, posto que exarada na conformidade da ordem jurídica estabelecida para o caso: o poder constitucional, arts. 70 e 71, da Carta Magna; o cabimento legal, art. 47, da Lei nº 8.443/1992; e o conhecimento da Representação, na forma regimental, após inúmeras diligências saneadoras, inclusive ao próprio autor da defesa.

5.4.4. Equivoca-se o responsável ao considerar-se já condenado em virtude da abertura da TCE contra si, quando na verdade, como já dito, trata-se de um procedimento legal de apuração de responsabilidades, em que o indiciado dispõe de oportunidade de oferta de ampla defesa e do contraditório, como, aliás, o faz, com a peça ora em exame.

5.4.5. Incorre também em equívoco a defesa ao considerar os recursos aqui tratados como oriundos de convênios, cujas contas teriam sido prestadas regularmente. Ocorre tratar-se de recursos oriundos do FNDE destinados ao Fundef e ao PNAE, que, independentemente de prestações de contas, ainda que acolhidas pelos órgãos competentes, foram denunciados como irregularmente aplicados. Resta ao gestor responsável, portanto, demonstrar a boa e regular aplicação dos mesmos.

5.4.6. O argumento apresentado quanto à dificuldade de obtenção de documentos necessários à prestação de contas, em face da perda do mandato e consequente posse de oponente político, é inconsistente na medida em que o próprio responsável alega haver prestado contas de tudo. Sem falar que voltara ao comando do Município no mandato seguinte, em que, inclusive, respondera a diligência promovida nos autos, ainda em sede de Representação.

5.4.7. Alega o responsável que o material escolar e a merenda escolar foram comprados e entregues nos termos de contrato de fornecimento celebrado entre a Prefeitura e as empresas fornecedoras. Todavia, não apresenta prova disto. Ainda que documentos comprobatórios destes fatos tivessem sido destruídos, desviados, ou queimados pelo vandalismo noticiado na defesa, os mesmos deveriam ter sido compartilhados com os fornecedores contratados que os teriam fornecido.

5.5. Pelas razões até aqui lançadas, revela-se descabida a documentação ora examinada como recurso contra a deliberação que converteu o processo em Tomada de Contas Especial, ante o que dispõe o art. 279, do RI/TCU.

5.6. Finalmente, examinando a documentação como defesa, à luz do parágrafo único, do art. 279, do RI/TCU, esta se revela insuficiente para afastar as irregularidades objeto desta TCE, devendo o processo subir a julgamento de mérito, tendo em vista que não há como identificar boa-fé na conduta do gestor responsável, e que o dano ao erário restou comprovado.

Item 2.2. Responsável: Manoel Sales Rios

6. Ouvido em audiência, o Sr. Manoel Sales Rios apresentou as razões de justificativas e documentação presentes às fls. 28/39, as quais serão a seguir analisadas.

7. Pesa contra este, a acusação de:

'(...) pagamento, com recursos do Fundef, em 2000, de pessoas estranhas à Secretaria de Educação de Várzea da Roça/BA, como os Srs. Oldaque de Souza Rios, Ronivaldo Carneiro dos Santos e Osvaldo Barros Rios, matéria que constituiu os Processos de Pagamento nos 439 e 440, de 2000.'

8. Em preliminar, o responsável argui a prescrição quinquenal, baseado no art. 1º da Lei nº 9.873/1999, e em decisão do STF que estabeleceu a prescritibilidade como regra. Cita, também, voto do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, em sede do 'RE 217.141-M IR/SP'.

9. Como já dito, a prescrição quinquenal é inaplicável em processos de controle externo, consoante entendimento corrente no TCU. Este Tribunal tem decidido que o prazo prescricional aplicável aos processos de controle externo é de 20 anos, na vigência do Código Civil de 1916, e de 10 anos na vigência do novo Código Civil, de 2002, que entrou em vigor em 1/1/2003 (v.g., Acórdãos nºs. 1.717/2003 – 1ª Câmara; 2.244/2003; 1.841/2004; 2.529/2004; 758/2005 e 308/2006, todos da 2ª Câmara.

10. No caso concreto, o prazo prescricional aplicável é de 10 anos, a contar de 1/1/2003, início da vigência do novo Código Civil, tendo em vista que as irregularidades aqui pontadas ocorreram em, na vigência da regra anterior, porém, com menos da metade do prazo transcorrido (art. 2028, CC/2002).

11. Quanto ao mérito, o responsável justifica-se alegando que as pessoas apontadas no ofício de audiência não eram estranhas à Secretaria de Educação do Município no ano de 2000, e explica:

11.1. Que o pagamento ao Sr. Oldaque de Souza Rios fora realizado com recursos do Fundef em razão de ter locado imóvel de sua propriedade para funcionamento do almoxarifado da Secretaria de Educação, com respaldo no art. 70, da Lei nº 9.394/1996 – LDB, anexando cópias da nota de empenho que dera suporte orçamentário ao pagamento (fls. 34/36) e do recibo de pagamento relativo ao período de 22 de fevereiro a 22 de abril de 2000 (fl. 38);

11.2. Que o pagamento ao Sr. Ronivaldo Carneiro dos Santos deu-se em razão do mesmo ter sido contratado para exercer a função de Auxiliar de Serviços Gerais, da Secretaria de Educação, amparado pelo art. 70, I, da Lei nº 9.394/1996 (LDB), anexando cópia da nota de empenho que dera suporte orçamentário ao pagamento (fl.33);

11.3. Que o pagamento ao Sr. Osvaldo Barros Rios deu-se em razão do mesmo haver exercido a função de Diretor do Colégio Padre João Farias, com base no art. 70, I, da Lei nº 9.394/1996 (LDB).

12. Pugna, finalmente, por que seja operado o princípio da prescrição, consoante expendeu, ou, caso não aceito este argumento, pelo acolhimento de suas razões quanto ao mérito, bem como por seja dado provimento e consequente aprovação de suas contas de 2000.

13. As alegações de justificativas do Sr. Manoel Sales Rios não trouxe nenhum elemento que prove o vínculo das pessoas que receberam os pagamentos que ele próprio confirma haver realizado, inclusive anexando comprovantes. Isto impõe a conclusão de aquelas pessoas foram incluídas no sistema de pagamento da Secretaria de Educação da Prefeitura, ao arrepio da lei, restando comprovado que são realmente estranhas ao órgão, consoante denunciado.

Conclusões

14. Ante o exposto, elevo os autos à consideração superior, propondo:

14.1. Rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas;

14.2. Rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Manoel Sales Rios;

14.3. Com fulcro nos arts. 1º, I; 16, III, 'b'; e 19, *caput*, todos da Lei nº 8.443/1992, julgar as presentes contas irregulares e condenar o responsável Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas, ao pagamento do débito relativo às importâncias de R$ 3.750,00 (três mil, setecentos e cinqüenta reais) e de

R$ 3.900,00 (três mil e novecentos reais), com encargos legais contados a partir de 30/11/1999 e 6/12/1999, respectivamente, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb municipal; e de R$ 11.855,10 (onze mil, oitocentos e cinqüenta e cinco reais e dez centavos), atinente ao PNAE, com os encargos legais contados a partir de 10/12/1999, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, devendo comprovar os pagamentos perante o Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, nos termos do art. 214, III, 'a', do RI/TCU;

14.4. Aplicar ao Sr. Manoel Sales Rios, a multa prevista no art. 58, I, da Lei nº 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal, nos termos do art. 23, III, 'a', da Lei nº 8.443/1992 e do art. 214, III, 'a', RI/TCU, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

14.5 Autorizar, desde logo, a cobrança executiva das dívidas nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;

14.6 dar ciência do teor da deliberação que vier a ser adotada à Procuradoria da União no Estado da Bahia, à Câmara Municipal de Várzea da Roça/BA e ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA)."

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se de acordo com a proposta da Unidade Técnica e ressaltou que (fl. 61):

"(...) diante da condenação em débito, a fundamentação legal mais adequada à espécie repousa nos arts. 1º, I, 16, III, 'c', da Lei nº 8.443/1992, e não na alínea 'b' conforme ali proposto. Sugiro, ainda, a aplicação de multa ao Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas, fundada no art. 57, do mencionado diploma legal."

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Trago este processo para apreciação do Plenário tendo em vista que a sua instauração ocorreu em cumprimento à determinação expedida por meio do Acórdão TCU nº 117/2009, deste colegiado. Em análise da tomada de contas especial proveniente da conversão de processo de representação formulada pela Procuradoria da República no Estado da Bahia, por força da supracitada decisão, em que se apuram irregularidades praticadas no âmbito do Município de Várzea da Roça/BA, envolvendo recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) - atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) - e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

2. O Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas, ex-prefeito, foi citado ante a constatação da inexistência de material escolar (Processos de Pagamento nos 1.943 e 1.873, ambos de 1999) e de alimentos (Processo de Pagamento nº 1.904/1999) nas dependências do Município de Várzea da Roça/BA, após o seu afastamento do cargo, ocorrido em 10/12/1999.

3. Para melhor compreensão dos motivos que levaram o Tribunal a citar o responsável, reproduzo excerto da denúncia apresentada ao Promotor de Justiça da Comarca de Mairi/BA pelo Sr. Manoel Sales Rios, prefeito que assumiu a prefeitura após o afastamento do Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas (fl. 44, TC 012.556/2002-2):

"Em 31/12/1999, a Sra. Jane Adriana Vasconcelos Pacheco assumiu o cargo de Secretária de Educação, Cultura e Esportes constatando assim a falta de grande leva de material e merenda escolar, estes adquiridos em 30/11/1999, 6/12/1999 e 10/12/1999, conforme processos de pagamentos números

1.873, 1.943 e 1.904, respectivamente, anexos, sendo importante salientar que a compra realizada em 10/12/1999, no valor de R$ 11.855,10 (...), coincidira com a diplomação do atual Gestor.

Nesse sentido, tal aquisição não prescinde de nenhuma justificativa legal, tendo em vista que o ano letivo neste Município terminou no final de novembro, haja vista que ao tomar posse, 10/12/1999, já haviam encerrado as aulas. Destarte, a provável justificativa foi a iminente diplomação do Denunciante, que acontecerá em 10/12/1999, comprovando assim gastos de R$ 19.305,10 (...), referente ao material comprado, ou, comprado e não incorporado ao patrimônio público."

4. Cabe destacar, ainda, declaração firmada pela Secretária Municipal de Educação, Cultura e Esportes, acostada à folha 47 da representação em apenso (TC 012.556/2002-2):

"Eu, Jane Adriana Vasconcelos Pacheco Rios, Secretária Municipal de Educação, Cultura e Esportes deste município DECLARO para fins de serviço público que ao assumir esta secretaria em 31/12/1999, conforme Decreto nº 36/1999, não encontrei nesta secretaria 6500 unidades de cadernos brochura com texto padronizados com obras deste município (praça, colégio e sede da prefeitura), adquiridos em 30/11/1999 e 6/12/1999, também não foi encontrado nenhum produto para a merenda escolar, produtos estes adquiridos em 10/12/1999, pago conforme cheque nº 946883 - Banco do Brasil S.A., Agência Mairi-BA."

5. O Sr. Manoel Sales Rios, prefeito que sucedeu o Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas, foi chamado em audiência tendo em vista o pagamento, com recursos do Fundef, no exercício de 2000, de pessoas estranhas à Secretaria de Educação de Várzea da Roça/BA, como os Srs. Oldaque de Souza Rios, Ronivaldo Carneiro dos Santos e Osvaldo Barros Rios, matéria que constituiu os Processos de Pagamento nºs 439 e 440, ambos de 2000.

6. A respeito do objeto desta audiência, transcrevo trecho da denúncia encaminhada pela Câmara de Vereadores de Várzea da Roça/BA ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (fl. 70, TC 012.556/2002-2):

"Como podemos comprovar através do Processo de Pagamento nº 440 mês de Fevereiro de /2000, que se encontra na 2ª IRCE do Tribunal de Contas dos Municípios na cidade de Feira de Santana/BA, o pagamento aos senhores Oldaque de Souza Rios, aposentado (e este nunca compareceu ao local de trabalho) e todos os meses está lá na folha de pagamento. Ronivaldo Carneiro dos Santos, *office boy* da prefeitura, também participa da folha paga com recursos do Fundef. No processo de pagamento de nº 439 (também do mesmo mês), encontramos o senhor Osvaldo Barros Rios, constando na folha como Vice-Diretor do Centro Educacional Padre João Farias o que não é verdade, pois este senhor é Vice-Diretor do Colégio São José, o qual é particular."

7. Em suas alegações de defesa, o prefeito afastado, Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas, aduziu, em síntese, que:

- a presente TCE deve ser reformada, uma vez que se baseia em atos de denunciação caluniosa de inimigo político (a peça de defesa foi denominada como "Alegações de Defesa c/c Pedido de Reconsideração");
- a condenação imposta se revelou excessiva e desproporcional;
- a regularidade na aplicação dos recursos do Fundef e do Pnae restou demonstrada, por meio de farta prova documental, não havendo qualquer prejuízo para o erário;
- o prefeito que o sucedeu criou dificuldades no fornecimento da documentação necessária para a apresentação da prestação de contas e simulou atos prejudiciais a sua defesa;
- a dívida está prescrita; e
- a sua prestação de contas foi aprovada pelo TCM.

8. Por sua vez, o Sr. Manoel Sales Rios apresentou razões de justificativa alegando, em suma, que:

- a ação punitiva da Administração Pública prescreve em cinco anos; e

- as pessoas apontadas no ofício de audiência não eram estranhas à Secretaria de Educação do Município no ano de 2000.

9. A Secex-BA, após refutar os argumentos apresentados pelos responsáveis, propôs:

a) julgar irregulares as contas do Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas, com fulcro nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea 'b'; e 19, caput, todos da Lei nº 8.443/1992, condenando-o ao pagamento do débito apurado nos autos;

b) aplicar ao Sr. Manoel Sales Rios a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92;

c) autorizar a cobrança das dívidas, caso não atendidas as notificações; e

d) dar ciência do teor da deliberação que vier a ser adotada à Procuradoria da União no Estado da Bahia, à Câmara Municipal de Várzea da Roça/BA e ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

10. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se de acordo com a proposta da Unidade Técnica, sugerindo apenas a alteração do fundamento legal para a irregularidade das contas (art. 16, III, 'c', da Lei nº 8.443/1992, e não alínea 'b'), bem como a aplicação da multa do art. 57 da Lei Orgânica desta Corte de Contas ao Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas.

II

11. Inicialmente, é preciso esclarecer que, nos termos do art. 279 do RI/TCU, não cabe recurso de decisão que converte processo em tomada de contas especial. Tal procedimento é instaurado com o fito de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, sempre concedendo ao responsável a oportunidade de exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

12. Também não procede o argumento apresentado pelo Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas de que a condenação imposta se revelou excessiva e desproporcional, pois não há condenação antes do julgamento do mérito da TCE pelo Tribunal, o que será feito nesta oportunidade, após o responsável ter exercido regularmente seu direito de defesa.

13. O Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas assevera que demonstrou, por meio de farta prova documental, a regularidade na aplicação dos recursos do Fundef e do Pnae, não havendo qualquer prejuízo para o erário. Todavia, não é isto que mostram os elementos acostados aos autos.

14. Transcrevo, a seguir, trecho da instrução da Unidade Técnica em que esta rechaça a suposta existência de provas documentais da regularidade de aplicação dos recursos:

"5.1.1. A esse respeito, verifica-se do exame dos autos que não houve demonstração de '(...) farta prova documental (...)' por parte do responsável, tal como afirmado no item de defesa acima. Este encaminhou apenas cópias de documentos incluídos às fls. 319/337, em sede de diligência formulada ainda no âmbito da Representação objeto do TC-012.556/2002-2 (apenso).

5.1.2. Dentre tais documentos constam cópias dos Processos de Pagamento nos 1.873 e 1.943, cuja apresentação destoa da que fora trazida aos autos na fase de instrução junto à Procuradoria da República no Estado da Bahia (fls. 48/53, do apenso). (Nestas peças constam: cópias de capas dos processos, de cópia dos cheques e de recibos dos pagamentos, todas com carimbo de visto do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, sem a presença, contudo, dos respectivos documentos fiscais. Naquelas peças - apresentadas em sede de diligencia, no TCU (fls. 321/329) - constam: cópias de capas dos processos datilografadas com caracteres diferentes, com datas manuscritas, e sem assinaturas dos gestores; de notas fiscais, uma das quais, a de nº 106, supostamente pertinente ao processo de pagamento nº 1.873, difere em

data de emissão, quantitativo de produtos e preço unitário, da que veio aos autos por força de diligência à empresa emissora (fls. 307); de recibos de pagamentos divergentes: e de notas de empenho com grosseiros erros de preenchimento. Tudo, agora, sem o carimbo de visto do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. E tudo denotando fraude.

5.1.2. A cópia da nota fiscal nº 106 (fl. 322), apresentada pelo responsável em resposta à diligencia do TCU, descreve os produtos adquiridos como sendo: 5.000 unidades de cadernos escolares do tipo brochura com capa, com foto e texto de interesse do Município, ao preço unitário de R$ 0,75 (setenta e cinco centavos), totalizando R$3.750,00 (três mil, setecentos e cinquenta reais), com data de emissão em 12/11/1999.

5.1.3. A cópia da nota de mesmo número (fl. 307), encaminhada pela empresa emissora em resposta à diligência também do TCU, especifica os produtos adquiridos como sendo: 1.500 unidades de cadernos escolares do tipo espiral com capa especial, com foto colorida e texto sobre o município, ao preço unitário de R$ 2,60 (dois reais e sessenta centavos), totalizando R$ 3.900,00 (três mil e novecentos reais), com data de emissão em 3/11/1999.

5.1.4. A cópia da nota de empenho (fl. 324), encaminhada pelo responsável em resposta à diligência do TCU, como sendo o suporte orçamentário para esta aquisição, especifica o ato administrativo como sendo: confecção de diversos cadernos tipo brochura, com foto e interesse do município, em quantidade e preço unitário incompatíveis com o produto pretendido '1,000' e '3.750,00', respectivamente, para totalizar R$ 3.750,00 (três mil, setecentos e cinquenta reais).

5.1.5. A cópia do recibo de pagamento (fl. 323), encaminhada pelo responsável em resposta à diligência do TCU, não dispõe do carimbo de visto do TCM, nem da assinatura do gestor, diferentemente da cópia encaminhada na fase de instrução no MPF.

5.1.6. A cópia da capa desse Processo de Pagamento (fl. 325) encaminhada em resposta à diligência do TCU revela divergências importantes, em relação à que fora juntada na fase de instrução junto ao MPF (fl. 48), senão vejamos, o próprio número do processo - 1943 - está grafado de forma diferente. Além disto, na que fora encaminhada ao MPF consta assinaturas dos gestores, carimbo de visto do TCM e do Fundef, na outra não.

5.1.7. A cópia do recibo de pagamento (fl. 327) encaminhada em resposta à diligência do TCU, é completamente diferente daquela juntada na fase instrucional do MPF. Nesta consta assinatura do gestor, data de emissão e carimbo de visto do TCM. Na outra, além da ausência desses dados, o timbre do papel utilizado é do fornecedor, enquanto que nesta o timbre é da Prefeitura."

15. Nota-se que as diversas inconsistências verificadas entre os documentos anexados ao processo não permitem que se chegue à conclusão, como quer o ex-prefeito, no sentido da regular realização de despesa. Em vez de trazer elementos efetivamente comprobatórios no momento em que apresentou suas alegações de defesa, limitou-se o Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas a afirmar a pré-existência de farta prova documental no processo de representação que deu origem a esta TCE.

16. Ademais, é preciso destacar que as despesas ora impugnadas (aquisição de material escolar e de alimentos), se de fato ocorreram (o que não está cabalmente demonstrado), teriam sido realizadas após o encerramento do ano letivo, conforme denúncia apresentada à Procuradoria da República no Estado da Bahia que deu origem ao processo de representação convertido na presente TCE, de modo que os cadernos e os alimentos não poderiam ter sido utilizados/consumidos pelos alunos, razão pela qual, presume-se, deveriam ter sido encontrados nos depósitos do Município, o que não ocorreu.

17. Aliás, o Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas não traz em suas alegações de defesa nenhum esclarecimento a respeito do motivo pelo qual foi citado ("inexistência, nas dependências da

Prefeitura (...) do material escolar (...) e alimentos"), limitando-se a afirmar a existência de farta prova documental a comprovar a regularidade na aplicação dos recursos.

18. Mesmo que se pudesse considerar que as aquisições ocorreram e foram regulares, o que não ficou demonstrado devido às diversas inconsistências verificadas entre os diferentes documentos relacionados a uma mesma despesa encontrados nos autos, não há como acolher as alegações de defesa do responsável, pois cadernos e alimentos não foram encontrados pela administração sucessora, nem o prefeito afastado apresentou qualquer argumento rebatendo o fato denunciado pela Sra. Jane Adriana Vasconcelos Pacheco Rios, Secretária Municipal de Educação, Cultura e Esportes, conforme declaração transcrita acima.

19. No que tange à alegada prescrição da dívida, deve-se salientar que esta Corte de Contas, ao prolatar o Acórdão TCU nº 2.709/2008, entre outros, deixou assente que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, em consonância com posicionamento do Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF).

20. Quanto ao Sr. Manoel Sales Rios, verifico que foi chamado em audiência tendo em vista o "pagamento, com recursos do Fundef, em 2000, de pessoas estranhas à Secretaria de Educação de Várzea da Roça/BA, como os Srs. Oldaque de Souza Rios, Ronivaldo Carneiro dos Santos e Osvaldo Barros Rios, matéria que constituiu os Processos de Pagamento nos 439 e 440, de 2000." (fl. 13)

21. Diferentemente da Unidade Técnica e do MP/TCU, entendo que o responsável não deve ser apenado com a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992.

22. Isto porque, primeiramente, a denúncia da Câmara de Vereadores não está acompanhada de elementos indiciários de que o Senhor Oldaque de Souza Rios, aposentado, nunca compareceu ao trabalho, embora esteja incluído na folha de pagamento da Prefeitura, e de que o Senhor Ronivaldo Carneiro dos Santos é *office boy* da prefeitura e recebe salário com recursos do Fundef. Do mesmo modo, não há outros elementos a suportar a acusação de que o Senhor Osvaldo Barros Rios, constando na folha como Vice-Diretor do Centro Educacional Padre João Farias, não exerce de fato essa função.

23. Depois, porque os Processos de Pagamento nos 439 e 440, de 2000, mencionados no ofício de audiência, e que poderiam permitir obter suporte documental básico, não estão presentes nos autos. Observo que, quando solicitados ao Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas (fl. 302, vol. 1, TC 012.556/2002-2), inimigo político do Sr. Manoel Sales Rios e que, portanto, teria todo o interesse em fornecer tais processos, não foram apresentados, pois, segundo o prefeito sucessor, não foram encontrados nos arquivos da prefeitura.

24. O Sr. Manoel Sales Rios apresentou argumentos e documentos que, se não comprovam, são, em cognição sumária, plausíveis quanto ao vínculo dos pagamentos realizados para as três pessoas mencionadas na audiência com os objetivos do então Fundef:

"11.1. Que o pagamento ao Sr. Oldaque de Souza Rios fora realizado com recursos do Fundef em razão de ter locado imóvel de sua propriedade para funcionamento do almoxarifado da Secretaria de Educação, com respaldo no art. 70, da Lei nº 9.394/1996 – LDB, anexando cópias da nota de empenho que dera suporte orçamentário ao pagamento (fls. 34/36) e do recibo de pagamento relativo ao período de 22 de fevereiro a 22 de abril de 2000 (fl. 38);

11.2. Que o pagamento ao Sr. Ronivaldo Carneiro dos Santos deu-se em razão do mesmo ter sido contratado para exercer a função de Auxiliar de Serviços Gerais, da Secretaria de Educação, amparado pelo art. 70, I, da Lei nº 9.394/1996 (LDB), anexando cópia da nota de empenho que dera suporte orçamentário ao pagamento (fl.33);

11.3. Que o pagamento ao Sr. Osvaldo Barros Rios deu-se em razão do mesmo haver exercido a função de Diretor do Colégio Padre João Farias, com base no art. 70, I, da Lei nº 9.394/1996 (LDB)."

25. Desse modo, com os elementos constantes dos autos, não há como prosperar a denúncia contra o Sr. Manoel Sales Rios, mormente quando se está a perquirir sobre fatos ocorridos há nove anos.

Ante o exposto, manifesto-me no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2009.

Weder de Oliveira
Relator

ACÓRDÃO Nº 2483/2009 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 003.768/2009-2.
1.1. Apenso: 012.556/2002-2.
2. Grupo II - Classe IV - Assunto: Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessada: Procuradoria da República no Estado da Bahia (26.994.558/0013-67).
3.2. Responsáveis: Manoel Sales Rios (042.931.855-34); e Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas (019.927.325-15).
4. Entidade: Município de Várzea da Roça/BA.
5. Relator: Auditor Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo na Bahia (Secex-BA).
8. Advogado constituído nos autos: Fabrício Bastos de Oliveira, OAB/BA nº 19.062.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial proveniente da conversão de processo de representação formulada pela Procuradoria da República no Estado da Bahia, por força do Acórdão TCU nº 117/2009 - Plenário, em que se apuram irregularidades praticadas no âmbito do Município de Várzea da Roça/BA, envolvendo recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) - atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) - e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas;

9.2. acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Manoel Sales Rios;

9.3. julgar irregulares as contas do Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, 'c', e 19, *caput*, da Lei nº 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das respectivas datas até a do efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres credores abaixo relacionados, na forma da legislação em vigor:

9.3.1. cofre credor: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) municipal

Valor (R$)	Data
3.750,00	30/11/1999

3.900,00	6/12/1999

9.3.2. cofre credor: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Valor (R$)	Data
11.855,10	10/12/1999

9.4 aplicar ao Sr. Wilson Lázaro Brasileiro Mascarenhas a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5 autorizar o parcelamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, se houver solicitação nesse sentido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 217 do RI/TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os encargos devidos, conforme legislação em vigor;

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/1992, caso não haja atendimento à notificação; e

9.7. remeter cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado da Bahia, à Câmara Municipal de Várzea da Roça/BA e ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

10. Ata n° 44/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 21/10/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2483-44/09-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.
13.3. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.4. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral